

Tilburg University

WTO, ILO en EG

van Genugten, W.J.M.

Publication date:
1997

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

van Genugten, W. J. M. (1997). *WTO, ILO en EG: handelen in vrijheid?* W.E.J. Tjeenk Willink.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



W.E.J. Tjeenk Willink

W.J.M. van Genugten

WTO, ILO en EG: handelen in vrijheid



Schoordijk Instituut
Centrum voor wetgevingsvraagstukken



Schoordijk Instituut

Centrum voor wetgevingsvraagstukken

WTO, ILO en EG: handelen in vrijheid



Rede

in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het
ambt van hoogleraar Volkenrecht aan de Katholieke Uni-
versiteit Brabant op vrijdag 6 juni 1997

door

dr. W.J.M. van Genugten



W.E.J. Tjeenk Willink
1997
Deventer

Omslagontwerp: Marit van Vliet

Deze uitgave is gedrukt op chloorvrij papier

© 1997 W.J.M. van Genugten

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16b Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij Besluit van 23 aug. 1985, Stb. 471, en art. 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 882, 1180 AW Amstelveen). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90-271-4735-3
NUGI 693

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	De WTO	1
3	Vrije handel en mensenrechten: enkele vooronderstellingen	4
4	Een sociale clausule	10
5	De ILO als toezichthouder	17
6	De koppeling WTO-ILO	24
7	De EG/EU	29
8	Koppeling EG/EU-WTO-ILO	32
9	Enkele conclusies	37
10	Woorden van dank	40
	 Uitgaven Centrum voor wetgevingsvraagstukken	 43

*Mijnheer de Rector Magnificus,
Dames en heren,*

1 Inleiding

Met landen die bekend staan om grove schendingen van mensenrechten moet geen handel worden gedreven, vinden velen. Tegelijkertijd is er niet zoiets als een automatische, causale relatie tussen stopzetting van economische samenwerking en verbetering van de mensenrechtensituatie. Sterker: vaak is het tegendeel het geval. Intussen kent de relatie economische samenwerking/mensenrechten vele facetten. Ik noem slechts de weder-opleving van het debat over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, de discussie over zin en onzin van economische sanctiemaatregelen (Irak, Suriname, Cuba), en de vraag of als onderdeel van ontwikkelingssamenwerking van Derde-Wereldlanden mag worden gevraagd dat deze een vrije markt introduceren.

In deze oratie concentreer ik mij op de vraag of op de mondiale vrije markt plaats is voor producten welke zijn gemaakt onder inhumane arbeidsomstandigheden, meer in het bijzonder arbeidsomstandigheden die op gespannen voet staan met volkenrechtelijk erkende fundamentele arbeidsrechten als het verbod op dwangarbeid of het recht op vrije vakvereniging. Daarbij valt het accent op drie actoren: de Wereldhandelsorganisatie (gebruikelijk afgekort naar haar Engelse benaming, WTO), de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO), en de EG/EU. Het is een terrein dat gedeeltelijk ontgonnen is, maar waar de komende jaren nog veel dient te gebeuren, zowel in termen van toepassing als van verdere vormgeving van het internationale recht.

2 De WTO

Ik begin met een stukje geschiedenis, nodig om de ontwikkelingen van de laatste paar jaar in perspectief te kunnen plaatsen. Immers, wat sinds zo'n drie jaar de WTO heet, is niet uit de lucht komen vallen en werd reeds in de jaren na de Tweede Wereldoorlog in de grondverf gezet. De gedachte was destijds al dat het Internationale Monetair Fonds en de Wereldbank, opgericht in 1945 respectievelijk 1946, dienden te worden aangevuld met een Wereldhandelsorganisatie. Tijdens de *UN Conference on Trade and*

Employment (Havana, Cuba, november 1947 — maart 1948) werd zelfs een Handvest voor een dergelijke organisatie aangenomen.¹ Vooral vanwege verzet van de zijde van het Amerikaanse Congres is het echter nooit tot officiële oprichting gekomen.²

Dat neemt niet weg dat de inspanningen van destijds hebben bijgedragen aan regulering van de internationale handel. Immers, het deel van de afspraken uit het 'Havana Charter' dat betrekking had op tarieven en handel, werd apart gezet, en leidde op 1 januari 1948 tot de inwerkingtreding van de *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT).³ De GATT heeft nadien decennia lang dienst gedaan als onderhandelingsplatform voor vrijmaking van de wereldhandel ('Kennedy-ronde', 'Tokyo-ronde', 'Uruguay-ronde').

Volkenrechtelijk gezien kende de GATT intussen een wat merkwaardige structuur, door P.J. Kuyper aangeduid als 'een ambivalente status (...) tussen puur verdrag en gegroeide organisatie.'⁴ In VN-stukken is de GATT wel aangeduid als een

'multilateral instrument with the principal objective of liberalizing international trade to facilitate economic growth and development. It provided agreed rules for international trade and served as a forum in which countries could discuss trade problems and negotiate the reduction of various trade restrictive and distortive measures.'⁵

Met de oprichting van de WTO, en de incorporatie daarin van de originele GATT-Overeenkomst, is aan het wat diffuse juridische statuut van de GATT intussen een einde gekomen.

De WTO is officieel opgericht aan het einde van de eerder genoemde Uruguay-ronde, met de ondertekening van de 'Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie.' Dit gebeurde op 15 april 1994 in Marrakech, Marokko. In de Oprichtingsovereenkomst is bepaald dat het predikaat 'oorspronkelijk lid' toevalt aan de partijen bij de oorspronkelijke GATT-Overeenkomst alsmede de Europese Gemeenschappen, een en ander onder voorwaarde van ratificatie van de WTO-Overeenkomst met toebehoren (cf. art. XI van de Oprichtingsovereenkomst). Verder staat toetreding open

1 *Yearbook of the United Nations 1947-1948*, p. 973-979.

2 A.S. Yüksel, *GATT-WTO-Welthandelssystem* (Frankfurt am Main: Peter Lang, Europäischer Verlag der Wissenschaften, 1996), p. 38.

3 Idem.

4 P.J. Kuyper, *Het GATT en het Volkenrecht*, Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Internationaal recht (Deventer: Kluwer, 1993), p. 3.

5 Zie bijvoorbeeld *Yearbook of the United Nations 1994*, p. 1474.

voor 'iedere staat die of ieder afzonderlijk douanegebied dat volledige zelfstandigheid bezit in de buitenlandse handelsbetrekkingen of in de andere aangelegenheden geregeld in de [Oprichtings-] Overeenkomst (...)', evenwel op 'tussen deze staat of dat gebied en de WTO overeen te komen voorwaarden' (art. XII). Op 1 januari 1995, de feitelijke startdatum van de WTO, was de Overeenkomst geratificeerd door 76 staten, met een gestage groei in de maanden daarna. Op het moment van afronding van de tekst van deze rede (begin mei 1997) kende de WTO 131 leden, terwijl op datzelfde ogenblik met 29 landen, waaronder kleintjes als Albanië en Estland en grote als de Russische Federatie en China, onderhandelingen over toetreding gaande waren.⁶ Ik kom verderop nog te spreken over de nadere invulling van de toetredingsvoorwaarden.

Voor de rest van mijn betoog is het zinvol kort te verwijzen naar de doelstellingen die aan de WTO ten grondslag liggen. De staten hebben deze in de Oprichtingsovereenkomst als volgt verwoord:

'Erkennende dat hun betrekkingen op het gebied van handel en economie dienen te zijn gericht op verhoging van de levensstandaard, werkgelegenheid voor iedereen en een ruim, gestaag toenemend reëel inkomen en een grote, gestaag toenemende effectieve vraag, en op uitbreiding van de produktie van en handel in goederen en diensten, met optimaal gebruik van de mondiale hulpbronnen in overeenstemming met het doel van duurzame ontwikkeling, waarbij ernaar wordt gestreefd zowel het milieu te beschermen en te behouden, als de middelen hiertoe uit te breiden op een wijze die tegemoetkomt aan hun onderscheiden behoeften en belangen op verschillende niveaus van economische ontwikkeling' (preamble).⁷

Aan dat laatste ('verschillende niveaus van economische ontwikkeling') is toegevoegd dat

'daadwerkelijke inspanningen noodzakelijk zijn om te verzekeren dat ontwikkelingslanden, en vooral de minst ontwikkelde landen, een aandeel verwerven in de groei van de internationale handel dat evenredig is aan de behoeften van hun economische ontwikkeling' (idem).

Uit dit alles laat zich een groot aantal economische en sociale subdoelstellingen distilleren. In het navolgende wil ik mij concentreren op elementen als 'verhoging van de levensstandaard' en 'werkgelegenheid voor iedereen' (met bijzondere aandacht voor de kwaliteit van dat werk, een element

⁶ Met dank aan het Web (http://www.wto.org/wto/memtab2_wpf.html).

⁷ *Tractatenblad*, 1995, nr. 130.

waarvan verderop duidelijk zal worden waarom het niet in de oorspronkelijke doelstellingenreeks is verwerkt). Enkele andere elementen uit de catalogus van de WTO, zoals de bescherming en het behoud van het milieu en de speciale positie van de minst ontwikkelde landen, komen daarbij zijdelings aan bod.

Inmiddels bevinden we ons zo'n 2,5 jaar na de start van de WTO en heeft in december 1996 in Singapore de eerste Ministeriële Conferentie plaatsgehad. De Conferentie is het hoogste orgaan van de WTO en komt tenminste éénmaal per twee jaar bijeen (art. IV, lid 1 van de Oprichtingsovereenkomst). Voor de agenda van de bijeenkomst van eind vorig jaar stonden als belangrijkste punten genoteerd: de toetreding van nieuwe leden, de betrokkenheid van de minst ontwikkelde landen, de problematiek van investeringen en mededinging, de relatie tussen regionale economische samenwerkingsverbanden en het multilaterale WTO-stelsel, de relatie tussen handel en milieu, en de wenselijkheid van (minimum) arbeidsnormen.⁸ Het verloop van de eerste Ministeriële Conferentie is achteraf alom als positief beoordeeld. Zoals Staatssecretaris A. van Dok-Van Weele van Economische Zaken aan de Tweede Kamer liet weten: 'Zelfs t.a.v. het politiek meest gevoelige thema, arbeidsnormen, slaagde de Conferentie erin tot resultaat te komen.'⁹ Verderop zal nader worden ingegaan op het compromis dat rond dit thema werd bereikt. Eerst echter enkele opmerkingen van meer reflectieve aard.

3 Vrije handel en mensenrechten: enkele vooronderstellingen

In de discussie over de totstandkoming van de WTO speelt een aantal vooronderstellingen, waarvan ik denk dat deze door menigeen stilzwijgend worden onderschreven. Niettemin is het zaak de houdbaarheid daarvan steeds weer te onderzoeken, zeker ook in het licht van de thematiek die in deze oratie aan de orde is.

De eerste vooronderstelling luidt dat een mondiale vrije markt goed is voor de mensenrechten. De gedachtengang is daarbij ongeveer als volgt: handelsmogelijkheden stimuleren de productiviteit, verhoogde productiviteit is goed voor de welvaart, welvaart leidt tot sociale stabiliteit, en in een stabiele situatie kunnen de mensenrechten, de klassieke zowel als de sociale, tot wasdom komen.

⁸ TK, 1996-1997, 25074, nr. 1, passim.

⁹ Idem, nr. 3, p. 1; cursivering WvG.

Tegen deze redenering lijkt weinig in te brengen. Toch kan het geen kwaad daarbij enkele — noodzakelijk korte — kanttekeningen te maken. Zo kan eenvoudig worden vastgesteld dat economische vrijheden zeer goed kunnen samengaan met een autoritair politiek regime, waaronder het (per definitie) slecht is gesteld met de politieke en burgerlijke vrijheden. Denk slechts aan China, en enkele andere van de ‘Aziatische groeitijgers.’ Er is geen automatische positieve correlatie tussen economische groei en respect voor de mensenrechten, noch tussen welvaart en een evenredige verdeling daarvan over de gehele bevolking. ‘Die undemokratische Struktur der Regime [behindert] nicht die Erhaltung wirtschaftlicher Freiheiten und privaten Eigentums, da nicht alle Diktatoren unbedingt eine zentrale Planung vornehmen’, schrijft Ali Sait Yüksel, welke opmerking hij laat volgen door de zinsnede dat wanneer ‘persönliche Ziele des Diktators mit der Wachstumsförderung nicht in Widerspruch stehen, wirtschaftliche Freiheiten gedeihen [können].’¹⁰ Met andere woorden: zolang het regime baat heeft bij economische ontwikkeling en het niet (langer) wordt gehinderd door een ideologische afkeer van de vrije markt, kunnen op economisch gebied aanzienlijke vrijheden worden toegestaan zonder dat dit leidt tot het respecteren van klassieke mensenrechten als vrijheid van vereniging en vergadering of persvrijheid. Beide lijnen blijken dan zeer wel naast elkaar te kunnen bestaan.

De zoëven genoemde auteur maakt verder melding van onderzoek naar de uitwerking van politieke vrijheden op economische groei en naar de invloed van een verbeterde levensstandaard op de democratiseringsgraad van een samenleving. Zijn conclusies luiden onder meer dat het ‘Nettoeffekt politischer Freiheit auf das Wachstum theoretisch nicht klar erkennbar ist’, maar ook dat ‘undemokratische Länder mit einem Wirtschaftsaufschwung eine Tendenz zu mehr Demokratie [aufweisen].’¹¹ Ook dit zijn observaties die menigeen intuïtief zal onderschrijven, maar die eens te meer aangeven dat voorzichtigheid met een automatische koppeling tussen politieke en economische vrijheden geboden blijft.

Een ander aspect, ten nauwste met het vorige verbonden, betreft de mogelijkheden die autoritair geregeerde staten hebben om hun economieën te stimuleren. Uit een reeks van interessante studies licht ik een recent UNCTAD-rapport over de Aziatische groei-economieën. Daarin wordt onder meer gesproken over de ‘consensus view emerging as a result of recent studies’ dat in al dergelijke economieën ‘the State did play a significant

10 Yüksel, *a.w.*, p. 159.

11 Idem, p. 161.

role to influence the market behaviour and also to correct the distortions introduced by market failures', waarna, bij wijze van voorbeeld, ten aanzien van de Republiek Korea wordt gesteld dat 'the State's planned pattern of investment produced faster growth than the one which would have resulted if investible funds had been allocated by prices uninfluenced by the State.'¹² Kortom: een autoritair regime heeft specifieke mogelijkheden de nationale economie te beïnvloeden, door tot op zekere hoogte een vrije markt toe te staan en door deze tegelijkertijd op geëigende momenten via protectionistische maatregelen af te schermen voor buitenlandse concurrentie.

Nu is een te sterke staat één ding, een zwakke of afwezige statelijke overheid is weer het andere uiterste. De touwtjes worden dan steevast in handen genomen door personen die wel zijn aangeduid als de 'cowboys van de vrije markt', en die in ons land ooit door Van Kooten en De Bie onnavolgbaar werden getypeerd als 'vrije jongens': ondernemende geesten die, bij afwezigheid van enige vorm van regulering, methodes gebruiken die het fiscale, sociale en strafrechtelijke daglicht niet kunnen verdragen. Naast eenmansbedrijven mag daarbij worden gedacht aan wereldwijd opererende ondernemingen. Als tegenwicht tegen dergelijke praktijken is een overheid nodig, die fungeert als een soort van bewaker van de vrije markt. In de goed gekozen woorden van de voormalige Secretaris-Generaal van de VN, Boutros Boutros-Ghali:

'Governments can no longer be assumed to be paramount economic agents. They nevertheless retain the responsibility to provide a regulatory framework for the effective operation of a competitive market system.'¹³

De overheid moet als het ware de spelregels van de vrije markt beheren, zodat deze daadwerkelijk vorm kan krijgen. Tegelijkertijd echter moet zij ervoor zorgen dat de markt in haar uitwerking niet tot allerlei bijeffecten leidt die, gegeven actuele sociaal-politieke en ethische standaarden — welke deels absoluut zijn en deels naar plaats en tijd kunnen variëren — onacceptabel zijn te achten. In dat verband verwijs ik met instemming naar de oratie van mijn Tilburgse collega Ruud Lubbers, die de 'blijvende taken van de politiek bij het economisch gebeuren' als volgt ordent:

12 V.R. Panchamukhi, *East Asian Development: Lessons For a New Global Environment* (Geneva: United Nations, 1996), p. 3-4.

13 Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Development* (New York: United Nations, 1995), par. 48.

'Het gaat om:

- de verzekering van het rechtstelsel op basis waarvan de economie kan functioneren, daarbij inbegrepen een minimum aan publieke uitgaven die voor publieke stabiliteit nodig zijn en de zorg voor een stabiel muntstelsel;
- activiteiten die imperfecties in het marktgebeuren opheffen of neutraliseren, daarbij inbegrepen het internaliseren van publieke waarden zoals het milieu;
- publieke uitgaven, zoals fysieke en sociale infrastructuur, die als doel hebben economische groei uit te lokken;
- volledige benutting van het beschikbare productiepotentieel, met name de factor arbeid, dus volledige werkgelegenheid;
- een redelijke inkomensverdeling.¹⁴

Bij elkaar genomen gaat het om een complexe opdracht voor de overheid. Wil deze kunnen worden waargemaakt, dan veronderstelt dat de aanwezigheid van een overheid die effectief in staat is de buitengrenzen van de vrije markt in regelgeving neer te leggen en op de naleving daarvan toe te zien. In veel landen is van een dergelijke overheid echter geen sprake, of heeft deze in de zorg om het dagelijkse bestaan geheel andere prioriteiten.

In zijn advies voor de 'Sociale Top' van maart 1995 te Kopenhagen schrijft de Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking, in lijn met het voorafgaande, dat 'het handhaven van concurrentiebevorderende voorwaarden een primaire taak is van de overheid' en dat 'als markten niet bestaan het een overheidstaak is om na te gaan welke voorwaarden daartoe ontbreken, hoe daarin kan worden voorzien ofwel langs welke weg de werking van markten kan worden gesimuleerd met vergelijkbare prijs- en inkomensverdelingsuitkomsten.'¹⁵ Mijn oog viel echter vooral op een passage, waarin datgene wordt verwoord wat in de Adviesraad kennelijk een minderheidsstandpunt was:

'(...) in de praktijk zal blijken dat markten niet werken (...) zoals aangegeven, aangezien aan de voorwaarden daartoe nauwelijks voldaan zal kunnen worden. In het bijzonder wordt hier de rol die aan overheden wordt toebedeeld gezien als een die in ontwikkelingslanden nauwelijks te realiseren is. Bestaande machtsverhoudingen lijken deze rol van de overheid nauwelijks mogelijk te maken.'¹⁶

14 Ruud F.M. Lubbers, *Globalisering, naar een nieuwe kijk op political economy* (Tilburg: Center for Economic Research, KUB, 8 september 1995, oratie), p. 12.

15 *Visie op sociale ontwikkeling* (Den Haag: Nationale Adviesraad Ontwikkelingssamenwerking, 24 februari 1995), p. 10.

16 Idem, p. 12.

Los van de wat generaliserende manier van spreken over 'ontwikkelingslanden', dunkt mij dat in dit standpunt de vinger wordt gelegd op een zwakke plek, die veel nadere aandacht behoeft voordat statelijke overheden in een ontwikkelingscontext de terughoudende maar noodzakelijke rol kunnen spelen die hen in het Westen — ook een generalisatie! — wordt toebedeeld. Niet voor niets is tijdens de onderhandelingen over de oprichting van de WTO en tijdens de Ministeriële Conferentie in Singapore dan ook veel gesproken over de bijzonder kwetsbare positie van de minst ontwikkelde landen. Dit heeft in Singapore onder meer geleid tot de aankondiging van een actieplan met maatregelen 'aimed at improving their overall capacity to respond to the opportunities offered by the trading system.'¹⁷ Achter deze uitspraak ('Decision') van de Ministeriële WTO-Conferentie gaat evident een reeks van majeure problemen schuil, die ik hier echter verder laat rusten.

Wel wil ik nog wijzen op een andere relatie tussen markt en staat, waarvan de betekenis meer en meer wordt onderkend: de discrepantie tussen mondialisering van de economie en het voortbestaan van de nationale staat, een instantie die, in het licht van mijn vorige opmerkingen, wellicht wordt aangesproken op een onmogelijke taak. Lubbers: 'De effectiviteit van bestuur lijkt minder te worden omdat veel vraagstukken een grensoverschrijdend karakter hebben waarbij nationale regeringen eenvoudigweg niet toereikend zijn.'¹⁸ En in de woorden van L. Emmerij: '(...) mondialisering is een verschijnsel dat uitgaat van de particuliere sector', waarbij 'het evenwicht tussen de macht van de vrije markt en de invloed van de staat steeds verder verstoord raakt.'¹⁹ Velen zullen dit laatste, al is het maar op basis van oppervlakkige beschouwing, wellicht met instemming gadeslaan. Nogmaals echter Lubbers:

'De symbiose tussen markteconomie en politiek, ook wel sociale markteconomie genoemd, zou juist door het fenomeen van de globalisering van de economie vast kunnen lopen, als door diezelfde globalisering staten zwakker zouden worden. Bij deze invalshoek is het belangrijk vast te stellen dat de staat niet alleen het integratiekader van de verschillende belangen was en is, maar dat de democratische staat vrijheid, pluralisme, openbaarheid en verantwoordingsplicht verzekert. Deze fenomenen maken de symbiose aantrekkelijk en vrije

¹⁷ *WTO-Focus*, januari 1997, p. 9.

¹⁸ Lubbers, *a.w.*, p. 21-22.

¹⁹ Louis Emmerij, Mondialisering en de Nieuwe Sociale Kwestie, *Internationale Spectator*, mei 1996, jrg. 50, nr. 5; citaten respectievelijk p. 250 en 251.

markteconomie aanvaardbaar. Deze symbiose werkt echter alleen als de staat zijn legitimiteit en overtuigingskracht bewaart.²⁰

In de bewoordingen van Emmerij leidt de onbalans tussen globalisering van de economie en de wijkende invloed van de staat tot '(...) toenemende werkloosheid [ten gevolge van 'extreme intensivering van de concurrentie'], neerwaartse druk op salarissen — vooral van ongeschoolde arbeiders — en dus toenemende ongelijkheid', kortom, in zijn termen: de Nieuwe Sociale Kwestie.²¹ Met andere woorden: puur economische motieven zullen altijd leiden tot het hanteren van lagere sociale standaarden. En de gevolgtrekking is opnieuw en nog steeds dat er een statelijke overheid nodig is ter bestrijding van de uitwassen van de vrije markt. Zoals aangegeven echter, is in veel landen een dergelijke overheid niet voorhanden, of heeft zij andere prioriteiten. Dat kan een reden te meer zijn om, zoals in deze oratie, te kijken naar transnationale 'overheidsachtige organen' als de ILO en de EG en te bezien welke positieve rol deze, in aanvulling op nationale overheden, kunnen vervullen ter realisering van een vrije markt die ook in haar uiteindelijke uitkomsten gezien mag worden.

Alvorens dat te doen, wil ik verwijzen naar een passage uit de Nexus-lezing van Richard von Weizsäcker uit november 1996, waarin de hiervoor uiteengezette lijnen lijken samen te komen:

'De verzorgingsstaat mag te duur geworden zijn en mede tot de achteruitgang van onze concurrentiepositie op de wereldmarkten hebben bijgedragen, een relict uit een oude, achterhaalde tijd is hij daarom nog niet. Hij is een onontbeerlijke steun, juist ook gezien de globalisering. De zwakken kunnen niet zonder hem leven, en voor de surfers van de globalisering, voor de mobiele economie is hij onontbeerlijk. Zij kunnen immers niet opereren zonder een stabiel minimum aan sociale vrede, zonder een nationale of Europese regering die in staat is haar verantwoordelijkheid voor onze volkeren te nemen.'²²

Von Weizsäcker's woorden, uitgesproken vanachter ditzelfde spreekgestoelte, hebben mede bijgedragen tot het kiezen van het thema van deze oratie: de spanning tussen de vrije markt en de daarbij passende individuele verantwoordelijkheid enerzijds en het indammen van de onvermijdelijke neveneffecten ervan anderzijds. Daarbij zal ik mij niet verder begeven in een algemeen debat over dit thema, maar me concentreren op een paar

20 Lubbers, *a.w.*, p. 21.

21 Emmerij, *a.w.*, p. 250-251.

22 Richard von Weizsäcker, Over de cultuur van de Europese eenwording, *NEXUS*, 1996, nr. 16, p. 17.

aspecten met een volkenrechtelijke kern. Dit zal worden gedaan vanuit het uitgangspunt dat het bestaan van een mondiale vrije markt, los daarvan dat zij toch niet valt tegen te houden, in beginsel positief is voor de realisering van welvaart en mensenrechten, maar dat deze relatie geenszins een automatisme is en dus (trans)nationale regulering en aandacht behoeft.

4 Een sociale clause

Wat hiervoor werd aangeduid als 'Nieuwe Sociale Kwestie' (Emmerij) is in en rond de WTO reeds veelvuldig voorwerp van debat geweest. Het kernbegrip is daarbij: sociale clause. Moet aan de WTO een bepaling worden gehecht, waarin scherp wordt omljnd aan welke sociale eisen het arbeidsproces moet voldoen alvorens de producten die daarbij worden gemaakt, mogen worden aangeboden op de mondiale markt?

Laat ik beginnen met iets te zeggen over de ogenschijnlijke precisie die het begrip 'sociale clause' uitstraalt, alsof het gaat om een term die in de loop der jaren geijkt is geraakt. Veeleer dan dat echter, reflecteert het begrip een debat dat wordt gekenmerkt door 'many explanations and very many misrepresentations, some of them deliberate.'²³ Het complexe van het debat is dat er diverse (deel)kampen zijn, die bovendien wisselende coalities met elkaar sluiten. Het eerste kamp bestaat uit een aantal toonaangevende geïndustrialiseerde Westerse landen (met name Australië, Japan en Nieuw-Zeeland) en werkgeversorganisaties, die tegen een sociale clause zijn, in essentie, zo lijkt het, op grond van de opvatting dat de vrije markt haar werk moet doen: een verdere intensivering van de mondiale handelsrelaties gaat samen met of leidt tot sociale vooruitgang.²⁴ De tweede helft van dit kamp bestaat uit een reeks van Derde-Wereldlanden (waaronder Indonesië, India en Maleisië), die van opvatting zijn dat een sociale clause vooral moet worden gezien als een protectionistische maatregel: het moeten aanleggen van bepaalde sociale maatstaven maakt hun producten duurder en zal hun concurrentiepositie aantasten.²⁵

23 The World Trade Organization and the social clause, redactie *International Labour Review*, 1994, p. 407.

24 TK, 1996-1997, 25074, nr. 1, p. 11; Ludo Cuyvers, Arbeidsnormen en internationale handel, 60 jaar geleden en vandaag, *Maandschrift Economie*, jrg. 61, no 1, 1997, p. 11; Including labour standards in international trade agreements, redactie *European Industrial Relations Review*, 1996, p. 27.

25 Erika de Wet, Labor Standards in the Globalized Economy: The Inclusion of a Social Clause in the General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization, *Human Rights*

Het tweede kamp bestaat uit een aantal andere Westerse landen (met name de VS, Noorwegen en de meeste EG-lidstaten), welke van opvatting zijn dat vrije handel zonder sociale clausule onjuist is, zowel om redenen van bescherming van de eigen werkgelegenheid als om redenen van sociale en humanitaire aard. Dit kamp bestaat verder uit internationale vakbonden, vanwaaruit sinds jaar en dag krachtige pleidooien worden gehouden voor een sociale clausule.²⁶

Tijdens de Ministeriële Conferentie in Singapore was de kwestie van de sociale clausule een van de hete hangijzers, zoals aangegeven. Veel Derde-Wereldlanden dreigden zelfs de bijeenkomst te laten mislukken, indien zou worden overeengekomen dat het hanteren van een sociale clausule onderdeel gaat uitmaken van de werkzaamheden van de WTO.²⁷ Toch was dat lange tijd de inzet van veel contribuanten aan het debat, waaronder de EG/EU.²⁸ Uiteindelijk werd in Singapore na moeizame onderhandelingen het — al met al voorspelbare — compromis bereikt om het toezicht op de naleving van de clausule onder te brengen bij de ILO:

‘We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration.’²⁹

Quarterly, Vol. 17, 1995, p. 449-451 (tevens verschenen als ILO discussion paper, DP/76/1994); Bhushan Bahree, Trading in human rights, *The Guardian*, 13 december 1996; Cuyvers, *a.w.*, p. 12.

26 TK, 1996-1997, 25074, nr. 1, p. 10-11; Including labour standards in international trade agreements, redactie *European Industrial Relations Review*, 1996, p. 28-29.

27 TK, 1996-1997, 25074, nr. 3, p. 3.

28 Zie bijvoorbeeld CES 1028/94 (betr. Advies van het Economisch en Sociaal Comité van de EG/EU inzake *The Effects of the Uruguay Round Agreements*), september 1994, p. 15; COM(96) 402 def. (betr. Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad van Ministers inzake *Verband tussen het handelstelsel en de internationaal erkende arbeidsnormen*), juli 1996, p. 22; Pitou van Dijk en Gerrit Faber, Uitdagingen voor de Wereldhandelsorganisatie, *Internationale Spectator*, januari 1995, jrg. 49, nr. 1, p. 27; Cuyvers, *a.w.*, p. 12-13.

29 *WTO-Focus*, januari 1997, p. 7.

Veelzeggend is de officiële verklaring die de voorzitter van de Conferentie, de Singaporese minister van Handel en Industrie, Yeo Cheow Tong, aan dit compromis wijdde. Na te hebben uiteengezet dat het gaat om een 'balanced framework', stelt hij dat de overeengekomen tekst 'does not inscribe the relationship between trade and core labour standards on the WTO agenda.'³⁰ Kennelijk vond de minister het nodig de scheiding nog eens te onderstrepen, hetgeen ook mag blijken uit de volgende passage:

'Some delegations had expressed the concern that this text may lead the WTO to acquire a competence to undertake further work in the relationship between trade and core labour standards. I want to assure these delegations that this text will not permit such a development.'³¹

Hier spreekt de minister van een land dat al veel langer tegen een sociale clausule gekant is, en die het nodig vindt ook de laatste grendel op de deur te doen: de sociale clausule hoort per se niet op de agenda van de WTO zelf, maar bij de gespecialiseerde VN-organisatie ILO. Dat is overigens een standpunt waar veel voor te zeggen valt, zoals verderop zal blijken.

Zoals eerder aangegeven, was de inhoud van het begrip 'sociale clausule' lange tijd diffuus. Dat neemt niet weg dat met de jaren duidelijkheid is ontstaan omtrent de kern ervan. Waar aanvankelijk nog wel is gepleit voor het opnemen van maar liefst twaalf ILO-conventies als samenstellende delen van de clausule,³² gaat het thans in essentie om de volgende internationaal erkende arbeidsnormen: de vrijheid van vakvereniging, het recht op collectieve onderhandelingen, de eliminatie van uitbuitende vormen van kinderarbeid, het verbod op dwangarbeid en de non-discriminatie bij arbeid.³³ Het gaat daarbij om normen die mettertijd erkenning hebben gevonden in zeven ILO-conventies, door de ILO zelf wel aangeduid als 'Core Conventions' of 'Human Rights Conventions': 29 ('Forced Labour', 1930; van kracht sinds 1932); 87 ('Freedom of Association and Protection of the Right to Organise', 1948; van kracht sinds 1950); 98 ('Right to

30 Idem, p. 14.

31 Idem.

32 C.A.G. Hagen, Sociale clausules in handelsovereenkomsten, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1994, p. 482.

33 TK, 1996-1997, 25074, nr. 1, p. 10; Raymond Torres, Labour Standards and Trade, *The OECD Observer*, 1996, p. 10-12, over het OESO-rapport *Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade* (Parijs: OECD, 1996); Sociaal-Economische Raad, *Fundamentele arbeidsnormen en internationale handel* (Den Haag: SER, 1996), p. 14-17.

Organise and Collective Bargaining', 1949; van kracht sinds 1951); 100 ('Equal Remuneration', 1951; van kracht sinds 1953); 105 ('Abolition of Forced Labour', 1957; van kracht sinds 1959); 111 ('Discrimination (Employment and Occupation)', 1958; van kracht sinds 1960); en 138 ('Minimum Age', 1973; van kracht sinds 1976). Deze verdragen zijn thans geratificeerd door 144 (C.29), 118 (C.87), 132 (C.98), 128 (C.100), 124 (C.105), 125 (C.111) en 51 (C.138) staten.³⁴

Dat laatste cijfer maakt de 'Minimum Age Convention' tot de meest controversiële uit het rijtje. Het gebrek aan ratificaties van deze conventie vindt zijn achtergrond in een diepgaand meningsverschil over het thema kinderarbeid. Vastgesteld kan worden dat mondiaal geen overeenstemming bestaat over de afschaffing van kinderarbeid als zodanig, maar slechts over de eliminatie van *uitbuitende vormen* daarvan. Deze toevoeging is geïntroduceerd door de OESO en onderstreept eens te meer 'dat de Overeenkomst betreffende kinderarbeid nr. 138 van de IAO een minimumleeftijd voor kinderarbeid vaststelt maar geen bepalingen betreffende uitbuiting en misbruik bevat'.³⁵ Het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind (1989; van kracht sinds 1990) bevat daarentegen wel een dergelijke bepaling. Krachtens dit verdrag hebben kinderen het recht 'te worden beschermd tegen economische exploitatie en tegen het verrichten van werk dat naar alle waarschijnlijkheid gevaarlijk is of de opvoeding van het kind zal hinderen, of schadelijk zal zijn voor de gezondheid of de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke of maatschappelijke ontwikkeling van het kind' (art. 32). Het Kinderverdrag is met ca. 190 ratificaties met afstand het meest geratificeerde VN-Mensenrechtenverdrag.³⁶ Mede tegen deze achtergrond is de Raad van Beheer van de ILO van plan het thema kinderarbeid op de agenda van de Internationale Arbeidsconferentie van 1998 te plaatsen, met als inzet na te gaan of de tijd rijp is (c.q. kan worden gemaakt) voor een ILO-conventie die elke vorm van kinderarbeid verbiedt.³⁷ Tot die tijd zal het thema slechts een zijdelingse plaats innemen in de sociale clausule. Nog losser daarentegen is de band tussen de clausule en sommige andere ILO-conventies, waarvan wel is bepleit deze daarvan deel te laten uitmaken. Te denken is aan C. 155 ('Occupational Safety and

34 Aldus een opgave van de *Applications of Standards Branch* van het *International Labour Standards Department* van de ILO, d.d. 24 april 1997.

35 COM(96) 402 def., p. 9.

36 Aantal ratificaties per 31 juli 1996: 187; zie het jaarlijkse overzicht van ratificaties in de *Netherlands Quarterly of Human Rights*, laatstelijk Vol. 14, no. 3, september 1996.

37 COM(96) 402 def., p. 9.

Health', 1981; van kracht sinds 1983).³⁸ Ook deze conventie is door te weinig staten geratificeerd (27) om als niet-controversieel te kunnen worden aangeduid.

Gesteld kan worden dat de omvang van de sociale clausule beperkt is en ook dient te zijn. Elk pleidooi voor uitbreiding brengt het gevaar met zich mee dat de kern van de clausule tot hernieuwde inzet van politiek debat wordt. Met name daarom lijkt het gewenst erop toe te zien dat potentieel relevante conventies eerst voldoende ratificaties verwerven, voordat wordt besloten tot opname ervan in de werkingssfeer van de sociale clausule. De kracht van de huidige afbakening van het begrip is dat de universaliteit daarvan niet of nauwelijks meer in redelijkheid betwistbaar is. Niettemin kan men J. Bhagwati nazeggen dat 'an easy equation between culture-specific labour standards and universal human rights will have a difficult time surviving deeper scrutiny.'³⁹ Uit ratificatiegedragingen van staten mag inderdaad niet automatisch tot universele geldigheid van de desbetreffende conventies worden geconcludeerd; daarvoor is 'deeper scrutiny' vereist. Anderzijds kan tegen Bhagwati's opmerking worden ingebracht dat de vijf rechten waarover wordt gesproken de meest naakte kern van de internationale arbeidsnormen vormen en zich onttrekken aan het relativiserende etiket 'culture-specific labour standards.' Een aanwijzing daarvoor vormt ook de tekst die werd aangenomen tijdens de 'Sociale Top' van maart 1995. Daarin wordt gesteld dat overheden de kwaliteit van werk dienen te verbeteren

*'by safeguarding and promoting respect for basic workers' rights, including the prohibition of forced labour and child labour, freedom of association and the right to organize and bargain collectively, equal remuneration for men and women for work of equal value, and non-discrimination in employment, and fully implementing the conventions of the International Labour Organization in the case of States party to these conventions and taking into account the principles embodied in those conventions in the case of those countries that are not States party (...).'*⁴⁰

Door de desbetreffende conventies nadrukkelijk werking toe te kennen buiten de kring van staten die deze hebben geratificeerd, krijgen deze eens te meer wereldwijde gelding toegemeten. Dat laatste is nog te meer het geval,

38 De Wet, *a.w.*, p. 453.

39 Jagdish Bhagwati, The Agenda of the WTO, in: Pitou van Dijk and Gerrit Faber (eds), *Challenges to the new World Trade Organization* (The Hague/Boston/London: Kluwer Law International, 1996), p. 40.

40 *Copenhagen Programme of Action*, maart 1995, par. 54; cursivering WvG.

wanneer in herinnering wordt geroepen dat aan de Conferentie in Kopenhagen maar liefst 185 staten deelnamen.⁴¹

Vanuit de universele gelding redenerend, is het ook gemakkelijker staten aan te sporen tot ratificatie van de relevante ILO-conventies. Een oproep die de Sociale Top in die richting deed,⁴² is gevolgd door een intensieve ratificatiecampagne van de zijde van de ILO, welke actie nog een extra impuls heeft gekregen tijdens de ministeriële WTO-bijeenkomst in Singapore. Daarbij gaat het om een oproep die ook sommige EG/EU-lidstaten zich mogen aantrekken: drie van de vijftien hebben C.111 nog niet geratificeerd (Ierland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk),⁴³ terwijl vier staten nog geen partij zijn bij C. 138 (Denemarken, Oostenrijk, Portugal en, opnieuw, het Verenigd Koninkrijk).⁴⁴ Daarnaast heeft een land als de VS, toch op de voorgrond in de strijd om de sociale clausule, slechts één van de zeven genoemde ILO-conventies geratificeerd (C.105), terwijl voor China, kandidaatlid van de WTO (waarover verderop nader), iets vergelijkbaars geldt: in dit land is van de zeven conventies tot nu toe alleen C.100 van kracht.⁴⁵

De koppeling van de WTO aan fundamentele, mensenrechtelijke arbeidsnormen geschiedt dus via de ILO. Opgemerkt kan echter worden dat de WTO ook zelf op veel manieren met het mensenrechtenvraagstuk is verbonden. Ik sprak reeds over de koppeling tussen economische welvaart en verhoging van de sociale standaarden in een land. Daarnaast echter kan worden gewezen op het Akkoord over de vrijmaking van de internationale telecommunicatiemarkt dat in februari van dit jaar in het kader van de WTO is totstandgekomen. Onder het akkoord vallen diensten als telex- en faxverkeer en mobiele en persoonlijke communicatiediensten en -systemen.⁴⁶ Los van de directe effecten die het wellicht zal hebben op de werkgelegenheid — ‘Volgens Amerikaanse schattingen zullen er dankzij het akkoord de komende tien jaar alleen al in de VS een miljoen nieuwe arbeidsplaatsen ontstaan’, aldus het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken⁴⁷ — moet met name worden gedacht aan het belang ervan op het vlak van

41 TK, 1994-1995, 23900 XV, nr. 42, p. 2.

42 *Copenhagen Programme of Action*, maart 1995, par. 54.

43 CES 1238/96 fin (Advies van het Economisch en Sociaal Comité van de EG/EU inzake *De Europese Unie en de externe aspecten van het mensenrechtenbeleid*), par. 3.3.3.

44 Vgl. het eerder genoemde overzicht d.d. 24 april 1997.

45 Idem.

46 TK, 1996-1997, 25074, nr. 5, p. 1.

47 Idem, p. 3.

de vrijheid van meningsuiting. Aan de onderhandelingen over het akkoord is ook deelgenomen door landen als Indonesië en Maleisië. En ondanks het gegeven, aldus het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken, dat 'in deze landen nog investeringsbeperkingen of overgangspannen voor volledige liberalisatie bestaan, is het van belang dat deze landen zich nu hebben gecommitteerd aan een akkoord dat ook regels stelt voor onder meer eerlijke concurrentie, objectieve vergunningverlening en koppeling van netwerken.'⁴⁸ Het zal, met andere woorden, ook in dergelijke landen steeds moeilijker worden de vrije informatieuitwisseling tegen te gaan.

Daarnaast ligt het, meer positief redenerend, voor de hand de mogelijkheden die hedendaagse communicatiekanalen bieden in te zetten voor de opbouw dan wel revitalisering van democratische besluitvormingsprocessen. 'Digitisation may open up social dialogue to more people by enhancing the accessibility of means of creation and communication', aldus recentelijk mijn Utrechtse collega Deirdre Curtin.⁴⁹ Ook ik zie op dat vlak op termijn ruime mogelijkheden, welke zich onvermijdelijk een weg zullen graven dwars door het stroperige debat over versterking van (controle op de) democratische besluitvorming heen.

Het WTO-informatieakkoord zal ook van grote invloed kunnen zijn op de effectuering van 'good governance', misschien wel het toverwoord van de huidige tijd, zeker op het terrein van de Ontwikkelingssamenwerking.⁵⁰ Ik neem als uitgangspunt de omschrijving die de EG-Raad van Ministers voor Ontwikkelingssamenwerking in 1991 heeft opgesteld:

'While sovereign states have the rights to institute their own administrative structures and establish their own constitutional arrangements, equitable development can only effectively and sustainably be achieved if a number of general principles of government are adhered to: sensible economic and social policies, democratic decision making, adequate governmental transparency and financial accountability, creation of a market-friendly environment for development, measures to combat corruption, as well as respect for the rule of law, human rights, and freedom of the press and expression.'⁵¹

Veel van de karakteristieken die blijkens deze omschrijving aan het begrip 'good governance' worden toegemeten, hebben een nauwe relatie met de

48 Idem, p. 1-2.

49 Deirdre M. Curtin, *Postnational Democracy. The European Union in Search of a Political Philosophy* (Utrecht: Universiteit Utrecht, 18 april 1997, oratie), p. 21.

50 Daarover recentelijk: Jan Michiel Otto, Ontwikkelingssamenwerking en goed bestuur, *Internationale Spectator*, april 1997, jrg. 51, nr. 4, p. 223-229.

51 Resolutie over *Human Rights, Democracy and Development*, 28 november 1991, par. 5.

informatievrijheid alsook met de basisbeginselen die meer in het algemeen aan de WTO ten grondslag liggen. Of het nu gaat om 'sensible economic and social policies', 'adequate governmental transparency and financial accountability', 'creation of a market-friendly environment for development', 'measures to combat corruption', het zijn elementen die rechtstreeks uit de WTO-Oprichtingsovereenkomst lijken te stammen.

Een belangrijk mensenrecht (in ontwikkeling) dat eveneens rechtstreeks via de WTO aandacht zal krijgen, en daaraan dus niet als het ware van buitenaf hoeft te worden 'opgedrongen', is het recht op een schoon milieu. Ik citeerde reeds de doelstellingen die aan de WTO ten grondslag liggen — '(...) in overeenstemming met het doel van duurzame ontwikkeling, waarbij ernaar wordt gestreefd (...) het milieu te beschermen en te behouden (...) ' — en verwees naar het speciale thema 'handel en milieu' dat op de Singaporese agenda prijkte. Vastgesteld kan echter worden dat tijdens de bijeenkomst in Singapore — de ietwat ronkende passage in de lijst met 'Decisions' ten spijt — rond dit thema nauwelijks vooruitgang werd geboekt.⁵² Dit onderwerp laat ik echter graag aan mijn zeer gewaardeerde collega's op het terrein van het internationale milieurecht, die een en andermaal hebben getoond op en van die markt zeer wel thuis te zijn.

5 De ILO als toezichthouder

Het toezicht op de naleving van fundamentele arbeidsnormen door de WTO-leden wordt dus toevertrouwd aan de ILO, zo blijkt uit het voorafgaande. Ik ga thans wat uitvoeriger in op de toezichtmechanismen die de ILO tot haar beschikking heeft om een zorgvuldig antwoord te kunnen geven op de vraag of men in Singapore een goed besluit heeft genomen (hetgeen iets anders is dan de politieke onvermijdelijkheid daarvan inzien). Of was het wellicht een manier om van het vraagstuk van de sociale clausule af te komen, door het elders te parkeren?

De ILO kent eerst en vooral een rapportageprocedure. Krachtens de ILO-Constitutie (art. 22) moeten staten jaarlijks rapporteren over de wijze waarop zij door hen geratificeerde verdragen in regelgeving en praktijk hebben vertaald. In de praktijk wordt intussen uitgegaan van tweejaarlijkse rapportages voor de 'mensenrechtenconventies' en van vierjaarlijkse rapportages voor de overige conventies. Zonodig kan echter ook vaker om

52 TK, 1996-1997, 25074, nr. 3, p. 3.

rapporten worden gevraagd.⁵³ Op basis van de ILO-Constitutie (art. 23, lid 2, juncto art. 3, lid 1) zijn regeringen verder verplicht kopieën van hun rapporten te sturen naar representatieve organisaties van werkgevers en werknemers, teneinde deze in de gelegenheid te stellen commentaar te leveren.

Het eerste onderzoek naar de implementatie van de geratificeerde conventies gebeurt door het *Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, een orgaan bestaande uit onafhankelijke deskundigen. Waar het Comité dat nodig acht, kan het vragen om verdere informatie van de kant van regeringen. Dat gebeurt via 'direct requests', welke rechtstreeks aan regeringen worden gezonden en die buiten het jaarlijkse rapport van het Comité blijven indien de regering bevredigend antwoordt. Daarentegen kan het Comité ook 'observations' maken bij de statenrapporten. Deze hebben doorgaans betrekking op serieuze schendingen van de geratificeerde conventies en worden wel gepubliceerd.⁵⁴

Nadat het Comité van Experts zijn jaarlijkse rapport heeft vastgesteld, wordt dit gestuurd naar de Internationale Arbeidsconferentie, het hoogste orgaan van de ILO. Dit kiest uit zijn midden een *Conference Committee on the Application of Conventions and Recommendations*, dat nader ingaat op de statenrapporten en de bevindingen van het Comité van Experts. Anders dan dit laatste Comité is het Conferentie-Comité tripartiet van samenstelling, met een totale omvang van ca. 200 personen. Het Conferentie-Comité beperkt zich in zijn debatten tot de meest cruciale kwesties, waarbij de uitkomst van het debat al dan niet leidt tot opname van de betreffende situatie in een 'special paragraph' in het jaarlijkse rapport.⁵⁵ Het rapport van het Conferentie-Comité, doorgaans overgenomen door de plenaire Internationale Arbeidsconferentie,⁵⁶ doet vervolgens wat rapporten wel vaker doen: het mobiliseert schaamte, doet dienst als geheugen, en vormt de basis voor nader debat in de nationale context.

De tweede lijn van toezicht op de ILO-conventies bestaat uit een drietal klachtenprocedures. Ook daarover enkele 'handboekachtige' opmerkingen.

Allereerst kunnen nationale en internationale werkgevers- en werknemersorganisaties aan het Internationale Arbeidsbureau 'representations of

53 International Labour Organisation, *International Labour Conventions and Recommendations 1919-1991* (Geneva: International Labour Office, 1992), p. vii en xvi; zie ook: Betten, *International Labour Law, selected issues* (Deventer/Boston: Kluwer, 1993), p. 397.

54 Idem.

55 Betten, *a.w.*, p. 402, 403.

56 Idem, p. 404.

non-observance' voorleggen indien zij van mening zijn dat een van de ILO-leden 'has failed to secure in any respect the effective observance within its jurisdiction of any Convention to which it is a party (...)' (art. 24 ILO-Constitutie). Deze klachten worden onderzocht door een tripartiet Comité, samengesteld uit leden van de Raad van Beheer. De Raad van Beheer stuurt de klacht door naar de staat in kwestie, waarna, afhankelijk van de reactie, wordt besloten tot publicatie (art. 24 en 25 ILO-Constitution). Van het recht 'representations' te sturen werd tot voor kort slechts zelden gebruik gemaakt, 'but the number of representations has recently increased considerably'.⁵⁷

Verder geeft de ILO-Constitutie (art. 26 e.v.) aan elke lidstaat de mogelijkheid klachten in te dienen bij het Internationale Arbeidsbureau 'if it is not satisfied that any other Member is securing the effective observance of any Convention which both have ratified (...)'. De klacht wordt in eerste instantie onderzocht door de Raad van Beheer, maar deze kan, zo daartoe aanleiding is, een *Commission of Enquiry* benoemen (art. 26, lid 3 ILO-Constitutie). In de geschiedenis van de ILO is een kleine twintig keer van deze procedure gebruikgemaakt.⁵⁸

De derde klachtenprocedure heeft speciaal betrekking op de vrijheid van vakvereniging en de vrijheid tot collectief onderhandelen. Klachten over niet-inachtneming daarvan kunnen door regeringen, vakbonden en werkgeversorganisaties worden ingediend, los van de vraag of de aangeklaagde staat relevante ILO-conventies heeft geratificeerd. De grondslag daarvoor vormt het gegeven dat de vakbondsvrijheid behoort tot de basisprincipes van de ILO die staten geacht worden te onderschrijven vanaf het moment dat zij partij worden bij de ILO-Constitutie. De klachten worden in eerste instantie onderzocht door het *Committee on Freedom of Association*, benoemd door de Raad van Beheer uit zijn eigen leden en tripartiet van samenstelling. Zonodig kan de Raad van Beheer, op basis van de bevindingen van het Comité, echter besluiten dat nader onderzoek wordt gedaan door een *Fact-Finding and Conciliation Commission*, bestaande uit onafhankelijke experts.⁵⁹ Anders dan van de twee eerder genoemde klachtenprocedures, wordt van de 'Freedom of Association-procedure' op aanzienlijke schaal gebruikgemaakt: zo'n 30 à 40 keer per jaar, in totaal tot nu toe een kleine 2000 maal.⁶⁰

57 Idem, p. 407; W.G.M. Plessen, *Collectief onderhandelen in de zorgsector* (Deventer: Kluwer, 1996), p. 208.

58 Plessen, *a.w.*, p. 208.

59 Nader: Betten, *a.w.*, p. 412-413; Plessen, *a.w.*, p. 208-209.

60 Betten, *a.w.*, p. 413; Plessen, *a.w.*, p. 208.

Over de ILO-toezichtprocedures wordt doorgaans zeer positief geoordeeld. Zo stelt de Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid dat de ILO-procedures 'op menig (...) terrein tot voorbeeld kunnen strekken.'⁶¹ En O. de Vries Reilingh, voormalig directeur van het Regionaal Bureau voor Europa bij de ILO en thans leider van het Multidisciplinaire Team van de ILO voor Centraal- en Oost-Europa in Boedapest, noteert dat de ILO in de loop van de tijd 'een zeer uitgebreid en effectief controlesysteem [heeft] ontworpen', welke opmerking hij adstrueert met een verwijzing naar het Comité van Experts — hoeksteen in het rapportagesysteem — dat sinds 1964 'in meer dan 2000 gevallen aanzienlijke vooruitgang in de toepassing van verdragen [heeft] kunnen constateren die een direct gevolg was van commentaren gericht aan regeringen.'⁶² L. Betten, eveneens erkend ILO-expert, typeert (het werk van) ditzelfde Comité als volgt:

'The Committee's work has been of tremendous importance. Its general reports as well as its detailed observations on the implementation of ratified Conventions by member States form an impressive body of case law, shaping the contents of international labour norms which have had considerable influence on the creation of higher standards of protection of workers in this century. This has been made possible not only by the Committee's independence and impartiality, but also by its careful working methods and its understanding of the many practical problems with which countries have to deal. The continuity and consistency of its work are important factors in bringing about, where necessary, changes in national law.'⁶³

Het beeld dat oprijst, is dat van een Comité dat, naast de strikt juridische aspecten, vooral oog heeft voor de alledaagse context waarin de overeengekomen standaarden moeten worden gerealiseerd. Dat beeld vindt steun in de totstandkoming, in 1968, van het systeem van de 'direct contacts', bedoeld 'to enable the Committee to find solutions through discussions, consultations, meetings and correspondence with States.'⁶⁴ Het is een middel dat als karakteristiek voor de werkwijze van de ILO mag worden beschouwd, en dat, hoewel opgezet als onderdeel van de rapportageprocedu-

61 *Economische, sociale en culturele mensenrechten* (Den Haag: Adviescommissie Mensenrechten Buitenlands Beleid, augustus 1994), p. 20.

62 Oscar de Vries Reilingh, International Labour Organisation, in: *De Gespecialiseerde Organisaties: stille motoren van het VN-systeem*, *VN Forum*, Special, 8 (1995) 4, p. 10.

63 Betten, *a.w.*, p. 399.

64 *Idem*, p. 400.

re, thans ook op andere plaatsen binnen en buiten de ILO-toezichthoudende procedures wordt gebruikt.⁶⁵

Evenals het werk van het Comité van Experts wordt ook de ILO-rapportageprocedure als geheel als regel zeer positief beoordeeld. Zo spreken A.H. Robertson en J.G. Merrills, toch niet de minsten, over een 'most effective form of supervision.'⁶⁶ Verder staat de ILO te boek als een organisatie die zich in het verleden tijdig om verbetering van de rapportageprocedure heeft bekommerd.⁶⁷ Niettemin laat de praktijk zien dat ook in ILO-verband staten soms in gebreke zijn tijdig te rapporteren; zo vormden de circa 1200 rapporten die in 1993 werden ingediend slechts 65 procent van de rapporten die eigenlijk hadden moeten worden gepresenteerd.⁶⁸ Dat kan evenwel de procedure niet worden aangerekend. Hetzelfde geldt voor het gegeven dat rapporten soms onvolledig zijn en dat staten niet altijd adequaat reageren op verzoeken om nadere informatie en op commentaren van het Comité van Experts en het Conferentie-Comité.⁶⁹ Zeker in vergelijking tot vele andere rapportagepraktijken binnen en buiten de VN, kan de ILO-aanpak de toets der kritiek zeer wel doorstaan. Hetzelfde geldt voor het gebruik van de verschillende klachtenprocedures. Ik verwijs slechts naar de mate waarin de speciale procedure voor de vrijheid van vakvereniging en de vrijheid tot collectief onderhandelen tot nu toe is benut. Dit staat in schril contrast tot het gebruik van klachtenprocedures onder de verschillende VN-mensenrechtenverdragen.

Intussen is, zoals in elke zichzelf respecterende organisatie, binnen de ILO een voortdurend debat gaande over versterkingen van het toezichtstelsel. Ik noem slechts — rijp en groen — het onderzoek naar de mogelijkheid de procedure ten aanzien van klachten over inbreuken op de vakbondsvrijheid uit te breiden naar de terreinen dwangarbeid en ongelijke behandeling, verdere uitbreiding van de 'direct-contacts'-procedure, meer steun voor het ILO-programma inzake 'technical assistance' (waarover verderop nader), het totstandbrengen van een interventiemechanisme voor ernstige conflicten, het systematisch verder verbeteren van de ratificatiegraad van ILO-conventies, en verbetering van de samenwerking met andere

65 Idem, p. 405.

66 A.H. Robertson and J.G. Merrills, *Human Rights in the World* (Manchester/New York: Manchester University Press, 1992), p. 238.

67 Daarover bijvoorbeeld: Henry G. Schermers en Niels M. Blokker, *International Institutional Law* (The Hague/London/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1995), par. 1404.

68 Idem.

69 Betten, *a.w.*, p. 401-402.

internationale organisaties.⁷⁰ Ik laat het bij dit signalement en constateer, de gewenste verbeteringen ten spijt, dat de sterke kanten van de ILO-toezichtprocedures het beeld bepalen.

Voor die positieve balans lijken vooral enkele bijzondere aspecten van het ILO-toezichtstelsel verantwoordelijk, zoals de mogelijkheid van 'direct requests' en 'direct contacts', de gelaagde opbouw in de behandeling van de statenrapporten (achtereenvolgens het Comité van Experts en het Conferentie-Comité, met zijn onafhankelijke respectievelijk tripartiete samenstelling), de tripartiete behandeling van klachten, al dan niet ondersteund door een *Commission of Enquiry* (in het geval van een statenklacht) of een *Fact-Finding and Conciliation Commission* (in het geval van een klacht inzake de vrijheid van vakvereniging) en, tot slot, een sterk secretariaat. Dat laatste speelt een alom gewaardeerde, zeer cruciale rol bij de voorbereiding en praktische tenuitvoerlegging van zowel de rapportage- als de verschillende klachtenprocedures.

Voor het vervolg van mijn betoog is het zinvol nader stil te staan bij de achtergronden van het relatief succesvolle bestaan dat de ILO als geheel kenmerkt.

De eerste verklaring daarvan lijkt mij te zijn gelegen in het al met al afgebakende werkteerrein van de ILO. Hoeveel conventies de organisatie in de bijna tachtig jaar van haar bestaan ook heeft aangenomen — het aantal bedraagt thans 182,⁷¹ waarbij dient te worden aangetekend dat het bestand regelmatig wordt opgeschoond⁷² — overeind blijft dat het terrein over de hele linie nog steeds samenhang vertoont.

Een tweede cruciaal aspect betreft de tripartiete structuur die zo kenmerkend is voor de ILO, en die, los van hetgeen daarover reeds werd opgemerkt bij de bespreking van de toezichthoudende procedures, ook is aan te treffen in het wetgevende orgaan van de ILO, de Internationale Arbeidsconferentie (verhouding overheden, werkgevers en werknemers:

70 COM(96) 402 def., p. 11, 17; Betten, At its 75th Anniversary, the International Labour Organisation Prepares Itself for an Active Future, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 12, 1994, no. 4, p. 430-433; Bureau International de Travail, *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre; la justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT*, Rapport du Directeur général (Genève: Bureau International de Travail, 1994), p. 51-55.

71 Aldus mondelinge informatie van het Informatiecentrum van de ILO te Genève, d.d. 9 mei 1997; de Aanbevelingen van de ILO blijven hier, alsook in rest van deze rede, buiten beschouwing.

72 Zie laatstelijk: International Labour Office, *Official Bulletin*, Vol. LXXIX, 1996, Series A, No 1, p. 7.

2:1:1; art. 3 ILO-Constitutie) en in de Raad van Beheer (idem; art. 7 ILO-Constitutie). Een dergelijke samenstelling staat — tenminste in beginsel — garant voor uitgebalanceerde en realistische regelgeving en evenwichtig bestuur. De ILO zelf zegt over deze co-productie van regels en beleid:

‘Les fondateurs de l’OIT, faisant preuve d’une audace et d’un sens de la modernité qui n’ont plus connu d’équivalents jusqu’à nos jours, ont décidé de faire de l’OIT une organisation tripartite. Ils pensaient que la promotion de la justice sociale dans le domaine du travail ne pouvait être assurée que par l’implication des acteurs sociaux réels dans la recherche des solutions appropriées. Ils pensaient également que le dialogue et la négociation constituaient les meilleures clés pour y parvenir.’⁷³

En:

‘Il me [is: de Secretaris-Generaal van de ILO] paraît important, en effet, que les représentants de la société civile au sein des instances de décision de l’Organisation se préoccupent des conditions dans lesquelles ils peuvent s’assurer la coopération et la bienveillance de tous ceux qui veulent travailler aux mêmes tâches dans les mêmes perspectives.’⁷⁴

In aansluiting op deze passage wijst de Secretaris-Generaal van de ILO erop dat het tripartiete stelsel ook intrinsieke waarde heeft, aangezien ‘une société authentiquement démocratique ne peut pas fonctionner en l’absence de groupes intermédiaires nombreux et actifs.’⁷⁵ Zo er ergens sprake is van een ‘geheim’ van de ILO, dan is het hier. Bij deze invalshoek past bijvoorbeeld ook de reorganisatie van het programma voor ‘technical assistance’ die de ILO bezig is door te voeren, welke onder meer heeft geleid tot de oprichting van veertien multi-disciplinaire teams, met standplaatsen in diverse wereldregio’s.⁷⁶ Op die manier kan de organisatie nóg beter inspelen op de behoeften en prioriteiten van haar leden, aldus de eerder aangehaalde De Vries Reilingh.⁷⁷

Dit alles sluit ten nauwste aan bij iets wat eveneens als zeer kenmerkend voor de ILO kan worden beschouwd: de steeds weer aanwezige nadruk op begrippen als vrijwillige nakoming van de gemaakte afspraken, samenwerking en overtuiging, en op de afwezigheid van juridische dwang

73 Bureau International de Travail, *a.w.*, p. 33.

74 Idem, p. 35.

75 Idem.

76 De Vries Reilingh, *a.w.*, p. 11.

77 Idem.

en sancties. De Secretaris-Generaal van de ILO merkt daarover op dat de idee van dwang 'a été écartée dès l'origine de l'OIT dans un souci de réalisme qui reste toujours aussi fondé aujourd'hui',⁷⁸ hetgeen overigens historisch gezien niet helemaal juist lijkt.⁷⁹ Heden ten dage echter is de ILO zeker gekant tegen alles wat riekt naar strafmaatregelen tegen staten die hun verdragsrechtelijke plichten niet nakomen. Zo is in de werkgroep die de sociale dimensie van de handelsliberalisatie analyseert, de discussie over de wenselijkheid van handelssancties opgeschort

'on the understanding that the working party would not pursue the question of trade sanctions and that any further discussion of link between international trade and social standards through a sanctions-based social clause mechanism should be suspended.'⁸⁰

Daarmee is uiteraard niet het laatste woord over het onderwerp sancties gezegd, maar duidelijk is wel dat het thema niet als van nature past bij de werkwijze die binnen de ILO centraal staat. Naar verluidt was het onderwerp 'sancties' ook een van de redenen voor de ILO om niet tezamen met de WTO te werken aan de totstandkoming van een sociale clausule: '(...) in pursuing the social clause jointly with GATT/WTO, the ILO would depart from its principles of volunteerism and political suasion.'⁸¹ Om te spreken met C. Hagen: '(...) de IAO was aarzelend om de rol van gendarmerie op zich te nemen.'⁸²

6 De koppeling WTO-ILO

Alles bijeen genomen, kan op basis van het voorafgaande maar één conclusie worden getrokken: het beheer van de sociale clausule is bij de ILO in goede handen. Liever dan de WTO zelf opnieuw het wiel (van het toezicht op de naleving) van de fundamentele arbeidsrechten te laten uitvinden, is het zaak gebruik te maken van de expertise die in de loop van ruim driekwart eeuw binnen de ILO is opgebouwd en op basis waarvan deze organisatie

78 Bureau International de Travail, *a.w.*, p. 52.

79 Zie Christoph Scherrer, Soziale Klauseln in Handelsverträgen, *WSI Mitteilungen*, 4/1996, p. 246.

80 TK, 1996-1997, 25074, nr. 1, p. 11; COM(96) 402 def. p. 10; citaat: *European Industrial Relations Review*, 1996, p. 29.

81 De Wet, *a.w.*, p. 444.

82 C.A.G. Hagen, *a.w.*, p. 480.

met recht kan worden aangeduid als 'Gespecialiseerde VN-Organisatie.' Tegelijkertijd echter is veel nog niet ingevuld: de relatie WTO-ILO mag dan zijn gelegd, daarmee is zij in instrumentele en procedurele zin nog niet uitgewerkt. Wat dient er bijvoorbeeld te gebeuren indien relevante ILO-organen (langdurig) van opvatting zijn dat een bepaald WTO-lid een of enkele verdragen uit de sociale clausule niet naleeft? Welke consequenties kan dat hebben? Moet in dat geval worden volstaan met de 'lange-adembenadering' van de ILO of kan alsnog worden toegewerkt naar (tijdelijke) uitzetting uit de WTO, of een daarmee vergelijkbare strafmaatregel? Vooralsnog is dat volstrekt onduidelijk.

Duidelijk is wel dat de ILO niet de aangewezen instantie is om, aan het einde van de rit en als alle andere middelen hebben gefaald, zelf het sanctiewapen te hanteren. Het zou de werkwijze van de organisatie geweld aandoen. Misschien zal derhalve toch de WTO moeten worden toegerust met een mechanisme dat in de mogelijkheid van sancties voorziet zodra blijkt dat een langdurig gebruik van ILO-methoden niet werkt. In het recente verleden zijn wel voorstellen gedaan voor een dergelijke tweefasen-procedure.⁸³ Deze zullen echter moeten worden herijkt in het licht van 'Singapore', waar immers een banvloek lijkt te zijn uitgesproken over alles wat de WTO rechtstreeks zou kunnen binden aan de uitvoering van een sociale clausule.

Vooralsnog zal moeten worden gewerkt op basis van het bestaande instrumentarium: artikel XX uit de oorspronkelijke GATT-Overeenkomst (welke is geïncorporeerd in 'WTO/GATT 1994'⁸⁴). Dit artikel maakt het voor de partijen mogelijk de GATT-Overeenkomst te negeren onder meer via maatregelen 'necessary to protect human, animal or plant life or health' (art. XX, sub b) of 'relating to the products of prison labour' (idem, sub e). In het verleden is wel voorgesteld het desbetreffende artikel te amenderen, in de richting van een verbod op kinder- en dwangarbeid en van opname in het artikel van het recht op vrije vakvereniging en collectieve onderhandelingen,⁸⁵ maar ook deze optie lijkt in het licht van 'Singapore' achterhaald. Daarnaast is het goed erop te wijzen dat in GATT-verband

83 Zie bijvoorbeeld Daniel S. Ehrenberg, *The Labor Link: Applying the International Trading System to Enforce Violations of Forced and Child Labor*, *Yale Journal of International Law*, Vol. 20, 1995, p. 403-414; International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU), *The Global Market - Trade Unionism's Greatest Challenges* (Brussels: ICFTU, 1996), p. 40.

84 Zie art. 1a van de Algemene Overeenkomst inzake Tarieven en Handel 1994, *Tractatenblad*, 1995, nr. 130.

85 Gerrit Faber, *The EC and the WTO: Different Fields to Level?*, Pitou van Dijck and Gerrit Faber (eds), *Challenges to the New World Trade Organization* (The Hague/London/Boston: Kluwer Law International, 1996), p. 110.

ook in het verleden nauwelijks bereidheid bestond iets te ondernemen in de sanctiesfeer. Daniel Ehrenberg daarover:

'Yet the idea of enforcing labor standards through the GATT has always been rejected. Members have repeatedly refused to establish even a working party to consider the issue.'⁸⁶

De argumenten die Ehrenberg ter verdere illustratie aanhaalt, lopen parallel met de argumenten die in het algemeen tegen opname van een sociale clausule in het WTO-akkoord zijn ingebracht.⁸⁷

Een andere mogelijkheid van 'sanctionair optreden' is gelegen in het stellen van harde voorwaarden aan toetreding tot de WTO. Op dit moment is het onduidelijk of de WTO, na 'Singapore', bereid is toetredingsvoorwaarden te hanteren in de sfeer van de naleving van de 'Core Conventions' van de ILO. Illustratief zijn de debatten over toetreding van China. Het land heeft zich in 1948 bij de GATT aangesloten, maar zich teruggetrokken na de communistische machtsovername. Vervolgens heeft het in 1986 de wens te kennen gegeven zich opnieuw te mogen aansluiten; evenwel vergeefs.⁸⁸ Inmiddels lijkt de overeenstemming over de mogelijke toetreding van China tot de WTO groeiende, en gaat de discussie vooral over de voorwaarden die aan toetreding dienen te worden gesteld. Recentelijk adviseerde het Economisch en Sociaal Comité van de EG/EU daarover als volgt aan de Europese Commissie en de Raad van Ministers:

'De economische hervormingen van de afgelopen 18 jaar hebben China's economisch en maatschappelijk bestel ingrijpend gewijzigd. De Chinese machthebbers beseffen echter terdege dat dit hervormingsproces verdiept en verruimd moet worden als China het in de grondwet verankerde streven naar een "socialistische markteconomie" tegen de eeuwwisseling met succes bekrond wil zien. De weg naar een echte markteconomie is echter nog lang. Om dat doel te bereiken moet China concreet werk maken van de aangekondigde sociale hervormingen en o.m. zorgen voor een behoorlijke bescherming van de sociale rechten, incl. het recht van werkgevers en werknemers om zich aaneen te sluiten. Een andere grote uitdaging voor de toekomst is de hervorming van de staatsbedrijven en de opbouw van een sociaal vangnet om de gevolgen van die hervorming te kunnen ondervangen.

86 Ehrenberg, *a.w.*, p. 403.

87 Idem, p. 403-404.

88 *The World Trade Organisation and the European Community*, Working Paper van het Europees Parlement (Luxemburg: The European Parliament, augustus 1995), p. 49.

China heeft zijn buitenlandse handel in de afgelopen jaren geleidelijk geliberaliseerd: de douanerechten werden verlaagd, de *trading rights* werden verruimd, er kwam één enkele wisselkoers, er werden buitenlandse investeerders aangetrokken, enz. Dit alles moet weliswaar als een grote sprong voorwaarts worden gezien, maar dat neemt niet weg dat ook op dit vlak nog een lange weg moet worden afgelegd. Zo zijn in- en uitvoer nog steeds overwegend een staatsaangelegenheid, gelden voor tal van consumptiegoederen nog zeer hoge douanerechten en blijven nog steeds allerlei non-tarifaire belemmeringen als invoervergunningen en contingenteringen van kracht.⁸⁹

Ook in het Nederlandse parlement kwam recentelijk de toetreding tot de WTO van landen als China aan de orde. De Staatssecretaris van Economische Zaken:

‘Lidmaatschap van belangrijke handelsnaties die nog geen onderdeel van het WTO-systeem uitmaken heeft (...) een hoge prioriteit. Daartoe dienen deze landen adequate — in de WTO gebonden — markttoegang voor goederen en diensten te bieden alsmede hun handelspolitiek en economisch beleid in overeenstemming te brengen met WTO-disciplines. De integriteit van het multilaterale handelssysteem mag immers niet worden aangetast.’⁹⁰

Deze zinsnede kwam de Staatssecretaris te staan op de opmerking van de kant van Kamerlid J. Verspaget dat ‘in China sprake is van werkkampen waar in feite in slavernij producten worden gemaakt die vervolgens op de wereldmarkt worden afgezet.’ China zou volgens haar dan ook niet moeten worden toegelaten tot de WTO ‘zonder dat dit land nadrukkelijk heeft beloofd dat het zal komen tot afschaffing van slavernij en werkkampen.’⁹¹ De Staatssecretaris op haar beurt antwoordde dat aan de toetreding van China inderdaad nog de nodige obstakels in de weg staan:

‘Zo is het de vraag of de langjarige periode waarin China nog wil worden beschouwd als ontwikkelingsland, wel strookt met de snelle ontwikkeling van dit land en de preferenties die de status van ontwikkelingsland zou opleveren op het punt van bijvoorbeeld toepassing van het intellectuele eigendomsrecht, terwijl er daarnaast het punt van de mensenrechten is.’⁹²

Het terloopse zinnetje waarmee het citaat afsluit, is tekenend voor de diffuse plaats die het respect voor de rechten uit de sociale clausule inneemt in

89 CES 327/97 (*De betrekkingen tussen de Europese Unie en China*), maart 1997, p. 6.

90 TK, 1996-1997, 25074, nr. 1, p. 4.

91 Idem, nr. 4, p. 1.

92 Idem, p. 8.

de onderhandelingen over toetreding tot de WTO. Ikzelf ben van mening dat van toekomstige WTO-leden tenminste moet worden gevraagd dat zij op het moment van toetreding de eerder genoemde 'Core Conventions' van de ILO hebben geratificeerd (uitgezonderd wellicht C.138); een land als China zou dan nog een aanzienlijke weg hebben te gaan (zie hiervoor). Verder dienen zij bereid te zijn zich neer te leggen bij de oordelen van de verschillende toezichthoudende ILO-organen, terwijl in geval van een aanhoudend negeren daarvan, nader vast te stellen op een termijn van bijvoorbeeld vijf jaar, opschorting van het WTO-lidmaatschap tot de mogelijkheden dient te behoren.

Het voorbeeld van toetreding tot de WTO van landen als China, roept verder de vraag op of de mogelijkheid bestaat aan toetreding tevens voorwaarden te stellen op het vlak van de naleving van de mensenrechten meer in het algemeen. Mij dunkt dat het antwoord op die vraag eenvoudig kan zijn: binnen WTO-verband is geen enkele bereidheid in die richting te denken, terwijl de mensenrechten in brede zin evenmin vallen binnen de sociale clausule, c.q. het mandaat van de ILO. Ik kom op dit punt evenwel terug in het deel over de EG/EU.

Ter afronding van dit gedeelte over het tweespan WTO/ILO wil ik erop wijzen dat beide organisaties op zichzelf weer deel uitmaken van een reeks van internationale organen en instituties die deels identieke en overlappende doeleinden nastreven. Ik noem slechts UNESCO, UNCTAD, de Wereldbank en het IMF, en VN-Mensenrechtenorganen als de Mensenrechtencommissie en verschillende van de Verdragscomités (met name de Comités die toezicht houden op de naleving van de Internationale Verdragen inzake Discriminatie van Vrouwen, de Rechten van het Kind en Economische, Sociale en Culturele Rechten). Verder valt op regionaal niveau te denken aan het Europees Sociaal Handvest en de daarbij behorende toezichtorganen. Ik ga niet nader in op de vele dwarsverbanden die hier te leggen zouden zijn, anders dan met de constatering dat er nog veel schort aan onderlinge uitwisseling van kennis en inzichten en aan samenwerking in het algemeen, met alle mogelijkheden voor 'ontsnappingsgedrag' die dat met zich meebrengt voor staten met een slechte staat van dienst op het vlak van de (sociale) mensenrechten. Daarentegen kies ik ervoor nader in te gaan op de rol die in dat grotere geheel toevalt aan dat ene regionale arrangement dat altijd weer stelt handel en mensenrechten te willen combineren: de EG/EU. Welke mogelijkheden en taken heeft deze samengestelde macht in het kader van de WTO en de ILO, teneinde bij te dragen aan de realisering van de sociale clausule? Maar ook: zou zij nog meer moeten en kunnen doen?

7 De EG/EU

Begonnen als economisch samenwerkingsverband, is de EG sinds de jaren '50 langzaam maar zeker van verdere taken en doelstellingen voorzien. Dat geldt zowel intern als extern, waarbij in deze oratie het accent op het externe aspect valt. In de loop van de tijd heeft de EG, in 1992 aangevuld met de Unie, bij talrijke gelegenheden vastgelegd te zullen opkomen voor een wereldwijde realisering van fundamentele arbeidsnormen en mensenrechten in de ruimere zin. Op dat punt zouden vele documenten zijn aan te halen.⁹³ Ik laat dat echter achterwege en volsta met een enkel recent citaat waarin beide lijnen bij elkaar komen:

'De belangstelling van de Europese Unie voor het vraagstuk van de internationaal erkende arbeidsnormen vloeit voort uit de sociale grondslagen van de Unie zelf: beginsel van solidariteit, sociale samenhang en respect voor fundamentele rechten. Voorts voelt de Unie zich geroepen de beginselen van de democratie en de mensenrechten te verdedigen, hetgeen tot uitdrukking komt in alle aspecten van haar buitenlandse politiek in de ruimste zin van het woord.'⁹⁴

Uit talrijke beleidsdocumenten en verdragsteksten, opgesteld in de loop van enkele decennia, komt de EG/EU naar voren als een organisatie die ook op het vlak van de koppeling tussen handel en respect voor de mensenrechten niet zonder pretenties is. De vraag is dan hoe dergelijke vertrekpunten worden geoperationaliseerd. Ik neem als uitgangspunt de eerder genoemde resolutie uit 1991 van de EG-Raad van Ministers:

'While, in general, a positive and constructive approach should receive priority, in the event of grave and persistent human rights violations or the serious interruption of democratic processes, the Community and its Member States will consider appropriate responses in the light of the circumstances, guided by objective and equitable criteria. Such measures which will be graduated according to the gravity of each case could include confidential or public démarches as well as changes in the content or channels of co-operation programmes and the deferment of necessary signatures or decisions in the co-operation process or, when necessary, the suspension of co-operation with the States concerned.'⁹⁵

93 Zie bijvoorbeeld: Christine Duparc, *De Europese Gemeenschap en de rechten van de mens* (Brussel/Luxemburg: Commissie van de Europese Gemeenschappen, oktober 1992), passim.

94 COM(96) 402 def., p. 6.

95 Par. 6.

Uitwerkingen van dit algemene uitgangspunt zijn bijvoorbeeld te vinden in het Systeem van Algemene Preferenties dat de EG/EU sinds 1971 kent en dat met name voorziet in de mogelijkheid ontwikkelingslanden concessies te bieden op exporttarieven. Binnen dat systeem is onder meer bepaald dat met ingang van 1 januari 1998 aanvullende preferenties kunnen worden toegekend aan landen die de ILO-conventies 87, 98 en 138 daadwerkelijk naleven.⁹⁶ Verder is binnen het preferentiesysteem voorzien in de mogelijkheid onderzoek te doen naar de schendingen van relevante ILO-conventies en op basis daarvan eventuele strafmaatregelen te nemen. Een voorbeeld is het onderzoek dat de Europese Commissie heeft gedaan naar de arbeidssomstandigheden in Myanmar, hetwelk in maart jongstleden heeft geleid tot intrekking van de preferenties die dit land genoot voor industrie- en landbouwproducten.⁹⁷ Inmiddels loopt, na een klacht van het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen en het Europese Verbond van Vakverenigingen — welke beide organisaties eveneens verantwoordelijk waren voor het opstarten van de procedure tegen Myanmar — een vergelijkbaar onderzoek tegen Pakistan.⁹⁸

Een tweede uitwerking van de eerder aangegeven, algemene beleidslijn betreft de mensenrechtenclausules die de EG/EU tegenwoordig standaard opneemt in bilaterale verdragen. Terwijl vroeger vooral met de 'Baltische clausule' werd gewerkt — een expliciete opschortingsclausule op basis waarvan 'de toepassing van de overeenkomst met onmiddellijke ingang geheel of gedeeltelijk kan worden opgeschort'⁹⁹ — is sinds oktober 1992 steeds de voorkeur gegeven aan de 'Bulgaarse clausule': een algemene niet-uitvoeringsclausule 'die voorziet in passende maatregelen in geval van niet-uitvoering van de verplichtingen door een van de partijen, volgens een procedure van voorafgaande raadplegingen', bijzonder dringende gevallen

96 Johannes van der Klaauw, Mensenrechten en ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap, *NJCM Bulletin*, jrg. 22, nr. 1, januari/februari 1997, p. 10; COM(95) 567 def., p. 26; COM(96) 402 def., p. 14.

97 Van der Klaauw, *a.w.*, p. 10-11; nader over de achtergronden: CES 240/98 (Advies van het Economisch en Sociaal Comité van de EG/EU over het 'Voorstel voor een verordening (EG) van de Raad houdende tijdelijke intrekking van de voordelen van het aan de Unie van Myanmar toegekende stelsel van algemene tariefpreferenties voor industrieproducten' en [idem met betrekking tot] 'landbouwproducten'), februari 1997, *passim*.

98 Cf. Van der Klaauw, *a.w.*, p. 11 en CES 240/97, p. 4-5, aangevuld met nadere mondelinge informatie vanuit Brussel.

99 COM(95) 216 def., p. 8.

uitgezonderd.¹⁰⁰ Het verschil is, aldus de Europese Commissie, vooral gelegen 'in de eerbiediging van de gevoeligheid van de partijen':

'De eerste clause is "strenger", aangezien zij slechts voorziet in het extreme geval van onmiddellijke opschorting zonder voorafgaand overleg. De tweede clause voorziet niet alleen in de mogelijkheid van verzoening achteraf en in diverse andere maatregelen, maar tracht tevens de werking van de overeenkomst zo min mogelijk in het gedrang te laten komen. Volgens deze clause kan onmiddellijke opschorting slechts in bijzonder dringende gevallen worden overwogen.'¹⁰¹

De 'Bulgaarse clause' is onder meer opgenomen in de overeenkomsten met de Russische Federatie, Oekraïne en Slowakije,¹⁰² en zeer recentelijk in de overeenkomsten met een aantal Mediterrane landen, waaronder Israël.¹⁰³

Uit het voorgaande volgt dat de EG/EU op het vlak van de koppeling van economische samenwerking en mensenrechten het accent legt op begrippen als positieve maatregelen, dialoog en samenwerking. Niettemin heeft zij, in noodgevallen, 'zwaarder geschut' achter de hand, zoals het indienen van veroordelende resoluties in de VN-Mensenrechtencommissie (wat een licht instrument lijkt, maar in zijn uitwerking vaak gerekend kan worden tot het zwaardere instrumentarium), het terughalen van ambassadeurs, het bevriezen van financiële tegoeden, het intrekken van preferenties, en algehele stopzetting van de economische samenwerking. De zwaarste mogelijkheden zijn in het huidige Europa van de vijftien evenwel min of meer theoretisch van aard. Enerzijds kan dit worden verklaard vanuit het voornemen te vermijden dat de bevolking wordt bestraft voor beleidsdaden van de regering,¹⁰⁴ — in welke zin het dilemma bij uitstek ligt dat het spreken over economische strafmaatregelen altijd weer kenmerkt: hoe te voorkomen dat juist diegenen die men eigenlijk wil beschermen, van die maatregelen het slachtoffer worden? — terwijl het anderzijds alles heeft te maken met de nog steeds bestaande Europese besluitvormingsmechanismen op het vlak van het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB). Naast een zakelijk oordeel over de wenselijkheid of onwenselijkheid van economische strafmaatregelen, staat derhalve het praktische onvermogen

100 Idem, p. 8, 10.

101 Idem, p. 8.

102 Idem.

103 TK, 1996-1997, 25036, nr. 1 e.v.

104 Aldus de resolutie van 28 november 1991, par. 7; zie ook COM(95) 567 def., p. 25.

daarover tot eensgezinde besluitvorming te komen, uitzonderingen als het intrekken van de handelspreferenties voor een outcast als Myanmar daargelaten.

8 Koppeling EG/EU-WTO/ILO

Voordat ik nader inga op de vraag wat het voorafgaande betekent voor de materiële rol die de EG/EU in het kader van de WTO en de ILO kan spelen op het vlak van de naleving van de sociale clausule, wil ik kort stilstaan bij de formeel-juridische positie die de EG/EU in beide organisaties heeft. Deze bepaalt immers de omvang van het speelveld.

Allereerst wat betreft de WTO. Zoals eerder aangegeven, is de basis voor de juridische relatie tussen de WTO en de EG neergelegd in art. XI, lid 1 van de WTO-Oprichtingsovereenkomst, waarin is bepaald dat de Europese Gemeenschappen behoren tot de oorspronkelijke leden van de WTO. Dit heeft geresulteerd in een lidmaatschap per 1 januari 1995, waarbij de aanduiding 'Europese Gemeenschappen' de bekende drieslag omvat: EGKS, EG en Euratom.¹⁰⁵ In de praktijk gaat het uiteraard vooral om de EG. Van belang is nu hoever dit formele lidmaatschap reikt. Is de EG exclusief bevoegd of behouden de lidstaten zekere competenties? Anders gezegd: wat heeft de leer van de 'implied powers' de EG te bieden in haar relatie tot de WTO? Kernstuk van het debat dat zich daarover na de Overeenkomst van Marrakech ontspon, vormt de uitspraak van het Luxemburgse Hof dat de EG exclusief bevoegd is multilaterale akkoorden te sluiten op het terrein van 'GATT '94', terwijl er van gemengde bevoegdheid sprake is bij de twee andere pijlers uit de WTO-Oprichtingsovereenkomst: de Algemene Overeenkomst inzake de handel in diensten ('GATS') en de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom ('TRIPs'). Wel wees het Hof op de noodzaak van nauwe samenwerking tussen de EG en de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van deze twee overeenkomsten. Langs welke juridische lijnen deze samenwerking dient te verlopen, gaf het Hof echter niet aan.¹⁰⁶ Kuyper vat het debat kernachtig als volgt samen:

¹⁰⁵ Nader: *Tractatenblad*, 1995, nr. 130, p. 516.

¹⁰⁶ Meinhard Hilf, The ECJ's Opinion on the WTO — No Surprise, but Wise?, *European Journal on International Law*, 1995, p. 245-259; Jacques H.J. Bourgeois, The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: An Echternach Procession, *Common Market Law Review*, 32, 1995, p. 763-787; Colette Rivoal, Opinion of the European Court of Justice on the WTO Agreement (15 November 1995), *Air and Space Law*, Vol. XXI, nr. 1, 1996, p. 25-27.

‘Is de gemeenschappelijke handelspolitiek niet meer dan de externe kant van de douane-unie en omvat zij dus slechts het beleid met betrekking tot handel in goederen: de enge opvatting? Of vormt zij de externe kant van de gehele interne markt van de EG en omvat zij dus ook het externe beleid met betrekking tot de handel in diensten, het vestigingsrecht en de investeringen en de internationale aspecten van de intellectuele eigendom: de ruime opvatting?’¹⁰⁷

Voor Kuyper is het helder: een beperking van het begrip gemeenschappelijke handelspolitiek tot het goederenverkeer is ‘niet meer van deze tijd’ en ‘in internationale onderhandelingen moet de Gemeenschap haar gewicht met haar gehele interne markt — en niet slechts de douane-unie — in de schaal kunnen leggen.’¹⁰⁸ Kuyper wijst er verder op dat de Europese Commissie in het kader van de Intergouvernementele Conferentie over de herziening van het Verdrag van Maastricht wederom heeft voorgesteld uit te gaan van de eerder genoemde ‘ruime opvatting.’¹⁰⁹ Zoals ten aanzien van zoveel zaken, moet ook hier op de uitkomst van de Conferentie worden gewacht. Tot die tijd — en waarschijnlijk ook daarna — zal men het moeten doen met een lichtelijk gemankeerd WTO-lidmaatschap, waarbij niet altijd helder is — juridisch noch praktisch — wanneer de EG met uitsluiting van de lidstaten tot handelen bevoegd is.

Afgezien van een aantal specifieke samenwerkingsovereenkomsten en — afspraken tussen de EG en de ILO,¹¹⁰ speelt ook in deze relatie de leer van de ‘implied powers’, een en ander naast een partiële, expliciete bevoegdheidstoedeling op basis van het EG-Verdrag. Ook hier is de vraag aan de orde tot op welke hoogte de EG, exclusief en dus met uitsluiting van de vijftien lidstaten, bevoegd is tot handelen en ook in dit geval heeft het Luxemburgse Hof een uitspraak gedaan. R. Frid vat deze als volgt samen:

‘Following the Opinion of the European Court of Justice 2/91 the Community is not exclusively competent on social matters once they are regulated by minimum Community norms and therefore the competence is shared with the member States. Nevertheless the Court laid down a duty for the Member States

107 P.J. Kuyper, De IGC en de handelspolitiek, *Internationale Spectator*, maart 1997, jrg. 51, nr. 3, p. 132.

108 Idem, p. 133, 135.

109 Idem, p. 133.

110 Nader: Rachel Frid, *The Relations Between the EC and International Organizations, Legal Theory and Practice* (Amsterdam: eigen beheer, 1995), p. 282-283.

to cooperate with Community institutions on all matters of joint competence.¹¹¹

De parallel met de 'WTO-uitspraak' dringt zich op. Nu kan het hier niet de bedoeling zijn per ILO-Conventie uit te maken hoe de bevoegdheidsverdeling tussen de EG en de lidstaten exact verloopt. In het algemeen kan echter worden opgemerkt dat sommige conventies meer dan andere liggen in het verlengde van de kerntaken van de EG en derhalve, via het leerstuk van de 'implied powers', geheel of gedeeltelijk kunnen worden gerekend tot het werkterrein van de EG zelf. Ik citeer R. Blanpain:

'Deze aangelegenheid dient vanzelfsprekend punt per punt onderzocht. Zo lijkt de EG geen externe bevoegdheid te hebben voor de "rechten en belangen van werknemers", betreffende dewelke, overeenkomstig art. 100A, 2 van het EG-Verdrag, in de Raad van Ministers met eenparigheid van stemmen dient beslist. Externe bevoegdheid lijkt wel mogelijk te zijn voor de maatregelen in verband met de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, waarover overeenkomstig art. 118A, met gekwalificeerde meerderheid wordt beslist. Deze laatste bevoegdheid lijkt echter in hoofde van de Gemeenschap niet exclusief te zijn. Vooreerst blijven de Lid-Staten bevoegd inzake veiligheid en gezondheid maatregelen te nemen, die een hogere graad van bescherming [bieden dan] de EG-bepalingen ter zake inhouden. Daarenboven kunnen de Lid-Staten nog maatregelen nemen op die domeinen inzake veiligheid en gezondheid van de werknemers, die door de EG-regulering onaangeroerd bleven. Het gaat hier dus duidelijk om een gedeelde bevoegdheid.

Wat het vrije verkeer van werknemers betreft is er onenigheid tussen de Raad en de Commissie. Volgens de Raad behoort de toegang, het verblijf en de werkgelegenheid voor werknemers uit derde-landen tot de bevoegdheid van de Lid-Staten, alhoewel de Lid-Staten ter zake geen afbreuk mogen doen aan het communautair beleid. De Commissie is integendeel van oordeel dat er enkel plaats is voor op communautair niveau gesloten overeenkomsten. De rechtsleer steunt de Commissie, maar de Raad heeft voorlopig het laatste woord.¹¹²

Mij dunkt dat Blanpains woorden, met alles wat daarover meer te zeggen zou zijn, voor dit moment een goed beeld oproepen: gemengde bevoegdheid met vele haken en ogen, waarbij per (ontwerp-)conventie en per onderwerp dient te worden gezien wie exact tot handelen bevoegd is. Dit alles betekent formeel gezien dat alleen de afzonderlijke EG/EU-lidstaten partij kunnen zijn bij de verschillende ILO-conventies, terwijl aan de EG/EU als zodanig binnen de ILO slechts de rol van waarnemer toekomt. Dat laatste staat

¹¹¹ Idem, p. 316.

¹¹² R. Blanpain, m.m.v. C. Engels, *Europees Arbeidsrecht* (Leuven: Peeters, 1994), p. 61.

overigens niet in de weg aan een zeer actieve taakopvatting van de Europese Commissie in ILO-verband.

Wat moeten en kunnen de lidstaten van de EG/EU en de EG/EU zelf nu in WTO- en ILO-verband ondernemen rondom de thematiek die in deze oratie centraal staat? De opdracht is mijns inziens even helder als ingewikkeld: zij moeten alles in het werk stellen om ervoor te zorgen dat het geduldige papier waarop de sociale clausule is uitgetekend, wereldwijd praktijk wordt. Dat betekent, kort gezegd, dat zij in WTO-verband, c.q. in het kader van de onderhandelingen over toetreding daartoe, een systematisch accent dienen te leggen op de bereidheid bij alle (toekomstige) WTO-leden de 'Core Conventions' van de ILO te ratificeren en na te komen. Daarnaast dienen zij bereid te zijn alle beschikbare ILO-toezichtmechanismen te benutten in geval van indicaties dat de WTO-leden aan hun verplichtingen verzaken. De EG/EU en haar lidstaten kunnen zich op dat punt voegen naar het akkoord dat te Singapore is bereikt.

Aldus geformuleerd voorzie ik voor de EG/EU en haar lidstaten per saldo een afgebakende opdracht. Maar 'afgebakend' is niet gelijk aan 'gering.' Wanneer de kern van de sociale clausule in herinnering wordt geroepen — de vrijheid van vakvereniging, het recht op collectieve onderhandelingen, de eliminatie van uitbuitende vormen van kinderarbeid, het verbod op dwangarbeid en de non-discriminatie bij arbeid — gaat het in feite om een immense opdracht, mede gegeven alle obstakels van economische, politieke en psychologische aard die aan de verwezenlijking ervan in de weg staan. De uitvoering daarvan zal met grote regelmaat vragen om inventiviteit en een 'rechte rug.'

Over die obstakels nog dit. M.G. Rood heeft over het EG/EU-optreden in ILO-verband opgemerkt dat dit met enige regelmaat zorgt voor 'frustratie en irritatie', doordat men als blok optreedt en daarbij de EG-standaard gemakshalve als wereldwijde maatstaf neemt.¹¹³ Het mag duidelijk zijn dat Europa, over de hele linie genomen, een aardige balans heeft bereikt tussen economische welvaart en sociale regelgeving, ook al is dat geen verworvenheid voor de eeuwigheid. Evenzeer echter kan worden geconstateerd dat het gaat om een proces dat veel tijd nodig heeft gehad en nog heeft. Dat alles maant tot enige terughoudendheid. De EG/EU moet dan ook, aldus haar Economisch en Sociaal Comité

¹¹³ M.G. Rood, Over prestaties en problemen van de 75-jarige Internationale Arbeidsorganisatie, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1994, p. 470; Frid, a.w., p. 317.

‘in discussies over mensenrechtenproblemen met derde landen een open oog hebben voor de grote politieke, economische, sociale, culturele en religieuze verschillen tussen de landen in de wereld, voor de tijd die soms nodig is om de nationale praktijk in lijn te brengen met internationale normen en voor de behoefte van sommige landen om deze verschillen te betrekken in overleg over mogelijke oplossingen. Zorgvuldigheid en wederzijds respect dienen zulk overleg evenzeer te karakteriseren als kritische zin en openheid.’¹¹⁴

Bij de finale stemming in het plenaire Economisch en Sociaal Comité (Brussel, 24 april 1997) over het advies waaruit dit citaat stamt, gaf een van de Deense vertegenwoordigers aan dat ‘dit nou precies is wat de Chinezen altijd zeggen’, reden voor hem om tegen te stemmen. De desbetreffende vertegenwoordiger had stellig gelijk met zijn observatie, maar vergat erbij te denken/zeggen dat het ook een formulering is waaraan de EG/EU-lidstaten zich hebben gecommitteerd tijdens de Tweede Wereldconferentie Mensenrechten (Wenen, juni 1993): de ‘universal nature of [human] rights and freedom is beyond question’ en de bescherming daarvan een ‘legitimate concern of the international community’, maar nochtans is het zaak een open oog te hebben voor ‘the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds.’¹¹⁵ Het einddoel is helder — in casu: mondiale realisering van de kernrechten uit de sociale clausule — over de weg ernaartoe kan echter verschillend worden gedacht. Aan de EG/EU en haar lidstaten de taak om in deze discussie richtinggevend te blijven optreden.

Ik gaf aan dat de EG/EU en haar lidstaten naar mijn inzicht moeten trachten hun mensenrechtenactiviteiten in WTO-ILO-kader te beperken tot de sociale clausule. Al het andere zal aan dit belangrijke kerndoel afbreuk doen. Eerder in mijn betoog heb ik een vergelijkbare terughoudendheid bepleit, bijvoorbeeld bij mijn opmerkingen over kinderarbeid. Dat alles neemt niet weg dat in het bilaterale beleid van de EG/EU en haar lidstaten en in het multilaterale beleid voor zover dit vorm krijgt in andere organisaties dan de WTO en de ILO, het accent tevens kan liggen op andere dan alleen de fundamentele arbeidsrechten. Dat kan in het kader van het systeem van de Algemene Preferenties en bij toepassing van de ‘Bulgaarse clausule’, maar ook meer in het algemeen in het kader van het GBVB. Een recent voorbeeld van deze ruime benadering biedt de discussie over de eerder genoemde Associatie-overeenkomst met Israël. Aan de desbetreffende

114 CES 1238/96 fin. (noot 43), par. 3.2.1.

115 *Vienna Declaration and Programme of Action*, A/CONF.157/23, para's I.1, I.4 en I.5.

overeenkomst werd een gemengd karakter toegekend — de materie die erdoor wordt bestreken is breder dan de bevoegdheden van de EG, waar zij ook betrekking heeft op politieke dialoog en justitiële activiteiten, zijnde twee Unie-competenties¹¹⁶ — reden waarom het afgelopen voorjaar in diverse nationale parlementen een debat over de overeenkomst werd gevoerd. De discussie spitste zich met name toe op de omvang van de mensenrechtenclausule in het ontwerp-verdrag. Daartoe uitgedaagd door verschillende Kamerleden, stelde de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken (op dat moment tevens voorzitter van de EG/EU) het volgende:

‘De in artikel 2 weergegeven mensenrechtenclausule beheerst, zoals de tekst ook aangeeft, alle overige bepalingen van het verdrag en is dan ook daarom een prominente plaats in de tekst toegekend. Dat wil zeggen dat *alle activiteiten* die door partijen worden ondernomen op basis van het verdrag *te allen tijde* de mensenrechtentoets dienen te doorstaan.’¹¹⁷

Duidelijk mag zijn dat deze ruime mensenrechtendoelstelling in WTO- en ILO-kader niet in praktijk kan worden gebracht, zonder de tot nu toe bereikte, maar nog altijd breekbare, consensus geweld aan te doen. Duidelijk is echter ook dat daarbuiten andere spelregels gelden.

9 Enkele conclusies

Moet de WTO, op termijn synoniem voor de vrije markt, haar gang kunnen gaan zodat uiteindelijk ‘alles als vanzelf goed komt’? In feite is dat de eerste en meest centrale vraag die in deze rede is opgeworpen. Het antwoord mag inmiddels duidelijk zijn. Het is mijn overtuiging dat in die benadering een grote kern van waarheid zit. Tegelijkertijd echter gaat het niet aan de realisering van fundamentele arbeidsnormen op haar beloop te laten, vanuit de gedachte dat het slechts een kwestie van tijd is voordat ze worden waargemaakt. Want vaak zal dat niet het geval zijn.

In WTO/ILO-verband moeten de participanten, waaronder de lidstaten van de EG/EU alsook de EG/EU zelf, zich concentreren op een mondiale realisering van de ‘Core Conventions’ van de ILO. Ik gaf aan op welke gronden die zelfbeperking gewenst is, onder toevoeging van de opmerking dat ook deze beperkte opdracht nog altijd van zeer grote omvang is. Hoe zit het evenwel met klassieke mensenrechten, als het recht om niet te worden

116 Cf. TK 1996-1997, 25036, nr. 3, p. 1.

117 TK 1996-1997, 25036, nr. 5, p. 10; cursiveringen WvG.

gemarteld of het recht op vrije meningsuiting? Hadden ook deze moeten prijken op de agenda van de WTO of zouden zij daaraan alsnog moeten worden toegevoegd? Naar mijn mening zou het onverstandig zijn de WTO-discussie open te breken teneinde een dergelijk punt alsnog in te brengen, bijvoorbeeld als onderdeel van de toelatingsvoorwaarden, zoals het ook onverstandig zou zijn het ILO-mandaat te verruimen, om redenen als in deze oratie uiteengezet. Deze beperking tot de realisering van de sociale clausule laat onverlet dat de EG/EU en haar lidstaten in andere verbanden dan de WTO/ILO de plicht hebben, bilateraal zowel als multilateraal, op te komen voor de realisering van andere fundamentele mensenrechten in de landen waarmee economische betrekkingen worden onderhouden.

Dan wat betreft de universaliteit van de fundamentele arbeidsnormen die tezamen de sociale clausule vormen. Ook daaraan werden verscheidene passages gewijd. Ik voeg eraan toe, bij wijze van conclusie, dat het debat over de universaliteit van de fundamentele arbeidsnormen zo zakelijk mogelijk dient te worden gevoerd en in zekere zin dient te worden ontdaan van de ideologische ondertoon en tegenstellingen die de discussie lange tijd hebben gekenmerkt en vaak nog kenmerken. In de literatuur trof mij een opmerking van M.G. Rood, waarin deze lucht gaf aan de vrees 'dat naarmate [in de ILO] meer conventies met typisch mensenrechtelijke inhoud tot stand worden gebracht, de discrepantie tussen het aantal aangenomen verdragen en het aantal ratificaties slechts zal toenemen.'¹¹⁸ Dat is een doordenker, zeker indien ik u de context zou onthouden waarin Rood deze opmerking maakte. Rood echter wijst erop dat staten zich laten overhalen tot het ondertekenen van mensenrechtenverdragen, aangezien het in het huidige tijdsgewricht niet gepast is dat achterwege te laten, waarna ze alsnog afzien van ratificatie. In dat licht roept hij op 'scherper te onderscheiden tussen in hoofdzaak politieke verdragen met al of niet hoog mensenrechtelijk gehalte (...) en arbeidsrechtelijke conventies van de IAO.'¹¹⁹ Rood heeft hier onmiskenbaar een punt. De mensenrechten zijn voor sommigen het nieuwe missionaire artikel van deze tijd. Dat doet deze tot grote symbolische hoogten stijgen, waarna het des te moeilijker wordt het gat tussen norm en realiteit te dichten.

Een volgende conclusie sluit aan bij de wijze waarop binnen de ILO aan regelgeving en toezicht op de naleving daarvan wordt gedaan. Door in alle stadia te werken op de bekende tripartiete wijze, wordt, zo leert de ervaring, een maatschappelijk draagvlak gecreëerd voor de naleving

¹¹⁸ Rood, *a.w.*, p. 468.

¹¹⁹ Idem.

van het overeengekomen. Het blijkt een model te zijn waarin zonder dwangmiddelen zekere resultaten kunnen worden geboekt. In het Tilburgse Centrum voor wetgevingsvraagstukken, waarvan ik deel uitmaak, komt steeds weer de vraag aan de orde naar de condities waaronder wetgeving de meeste kans maakt te worden nageleefd. Immers, de wetgever is niet klaar met het verordonneren van nieuwe regels, als ware regelgeving een kwestie van eenrichtingsverkeer en naleving ervan een kwestie van tijd. De ILO laat zien wat regelgeving vermag, indien de makers ervan zowel in de fase van het ontwerpen als in de fase van de naleving met nadruk aansluiting zoeken bij relevante maatschappelijke instituties, in casu werkgevers- en werknemersorganisaties. Daarmee levert de organisatie een mooi voorbeeld van co-productie van regelgeving en beleid.

Wil dit alles nu zeggen dat er naast instrumenten als overtuiging en het creëren van een draagvlak geen of nauwelijks ruimte is voor hardere maatregelen? Wat betreft de WTO-/ILO-tandem is het antwoord bevestigend, zoals aangegeven. Daarbuiten is die ruimte er wel, zij het dat naar mijn inzicht ook dan terughoudendheid met harde maatregelen over de hele linie gewenst is. Te vaak zijn in het verleden strafmaatregelen aangewend om de onmacht van de internationale gemeenschap te camoufleren ('je moet toch iets'), de goede voorbeelden ten spijt.¹²⁰ Dat gezegd zijnde, kunnen er niettemin momenten en situaties zijn, waarin de causale relatie tussen doel (stopzetting van schendingen van mensenrechten) en instrument (harde strafmaatregelen) wel degelijk in redelijkheid te leggen valt.

Over effectieve instrumenten gesproken: in deze oratie lag het accent sterk op het functioneren van intergouvernementele organisaties, hetgeen te maken heeft met de aard van het Volkenrecht. Tegelijkertijd echter zou het onjuist zijn, uitgaande van de vraag hoe ten tijde van een mondialisering van de vrije markt fundamentele arbeidsnormen kunnen worden gerealiseerd, de misschien wel machtigste factor weg te laten: de publieke opinie, al dan niet vertolkt door mensenrechten-NGO's, vak- of consumentenorganisaties. De afgelopen jaren hebben laten zien dat consumenten iets blijken te kunnen bewerkstelligen wat overheden niet zo snel vermogen: het uitroepen van consumptieboycots, onder verwijzing naar de arbeidsomstandigheden waaronder bepaalde producten zijn gemaakt. Soms wordt via dergelijke lijnen een ontwikkeling in gang gezet die overheden onder elkaar zich niet kunnen veroorloven zonder het risico van een langdurig verstoorde relatie. Hier liggen talrijke mogelijkheden voor een samenspel tussen burgers,

120 Zie Lisa Martin, *Coercive Cooperation, Explaining Multilateral Economic Sanctions* (Princeton New Jersey: Princeton University Press, 1992), passim.

maatschappelijke organisaties en (supra)nationale overheden, waarbij de eerste twee soms het voorwerk kunnen doen, en de laatste op een geschikt moment kunnen 'inhaken' door gebruik te maken van het specifieke instrumentarium dat hen ter beschikking staat.

10 Woorden van dank

Mijn dank gaat allereerst uit naar degenen die mij deze leerstoel hebben toevertrouwd. Zij hebben ervoor gezorgd dat ik op een mooi rechtsgebied aan onderzoek, onderwijs, en maatschappelijke dienstverlening mag doen. Het Volkenrecht fascineert mij in hoge mate door zijn rechtstechnische aspecten, maar ook door zijn vervlechting van politiek en recht, door de noodzaak van voortdurende bezinning op de fundamentele normen en waarden die erin aan de orde zijn, en door zijn altijd weer tekortschietende instrumentele mogelijkheden.

Degenen die mij hebben benoemd, hebben er ook voor gezorgd dat ik deel kan blijven uitmaken van dat mooie samenwerkingsverband dat de Tilburgse juridische faculteit is. Zoals elke rechtgeaarde wetenschapper, trek ik mij bij tijd en wijle terug om iets grondig uit te zoeken, maar het kan niemand ontgaan dat ik evenzo vaak uit ben op mogelijkheden samen met anderen iets te ondernemen. Ik noem in dit verband mijn studenten, waarvan de meesten zich gelukkig niet gedragen als louter consument, een aantal aio's binnen en buiten de KUB, en mijn directe collega's: Frans Alting von Geusau, Ernst Hirsch Ballin en Sacha Prechal, met wie het zeer vruchtbaar en inspirerend samenwerken is, al dan niet in het kader van het Centrum voor wetgevingsvraagstukken.

Evenzeer echter wil ik verwijzen naar de collega's van de landelijke Onderzoekschool Rechten van de Mens, de Adviesraad Internationale Vraagstukken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Commissie Volkenrecht van het Asser Instituut, en een tiental andere bestuurs-, beheers- en samenwerkingsverbanden waar ik voortdurend interessante mensen met interessante ideeën tegenkom. Zoiets heet netwerken, maar was het inhoudelijk niet interessant, dan zou bij mij het net niet werken. Immers, veel gaat af van kostbare onderzoektijd en elke hedendaagse wetenschapper kent de noodzaak daarop zuinig te zijn.

Ter afronding. Ooit zei iemand tegen mij dat hij dacht dat ik niet getrouwd was, omdat ik in het voorwoord van mijn proefschrift allerlei mensen bedankte, maar geen melding maakte van vrouw en/of kinderen. Dat had niets te maken met gebrek aan dankbaarheid, maar met een vrouw

die dat allemaal niet nodig vond. Om eenzelfde vraag in de toekomst te vermijden, wil ik tot besluit van deze rede iets zeggen over Linde, Rogier en Claire, en de moeder van al dat moois.

Mijn kinderen weten uit ervaring dat er ondanks mijn werk nog een heleboel tijd overblijft om mee te leven met wat hen bezighoudt, voor museumbezoek, sporten, stoeien, en wat al niet. Ik ben regelmatig op pad, maar misschien wel meer thuis dan wanneer ik na mijn universitaire studies iets heel anders was gaan doen. En wat Annette betreft? Zij heeft vele kwaliteiten, maar ik zie ervan af deze te onderstrepen, om haar een plezier te doen. Laat ik volstaan met een eenvoudige observatie: wij zijn geen van tweeën met ons werk getrouwd. En dat zal ook wel zo blijven.

Ik heb gezegd.

Het Centrum voor wetgevingsvraagstukken maakt
deel uit van het Schoordijk Instituut, waarin het
onderzoeksinstituut en de onderzoekschool van de
faculteit der rechtsgeleerdheid van de Katholieke
Universiteit Brabant zijn ondergebracht.



In de Wereldhandelsorganisatie (WTO), opgericht in 1994, wordt hard gewerkt aan een wereldomvattende vrije markt. Een van de grote vragen is of die markt toegankelijk dient te zijn voor producten die zijn gemaakt in dwangarbeid of voor landen die geen vrije vakbonden kennen. Tijdens de eerste Ministeriële Conferentie van de WTO welke plaatsvond in Singapore in december 1996, werd besloten het vraagstuk van de 'sociale clausule' onder te brengen bij de Internationale Arbeidsorganisatie. In deze oratie wordt nagegaan of dat een juist besluit is geweest en wat verder dient te worden ondernomen om ervoor te zorgen dat het geduldige papier waarop de sociale clausule is uitgetekend, wereldwijd praktisch wordt. Bij dat laatste wordt mede gekeken naar de vraag of hier een bijzondere rol is weggelegd voor de EG/EU, 'dat regionale arrangement dat altijd weer stelt handel en mensenrechten te willen combineren'.

ISBN 90-271-4735-3
NUGI 698/803



9 789027 147356